En esta ocasión, Derecho Ambiental y Ecología, a través de su director general, licenciado Salvador E. Muñúzuri Hernández, tuvo la oportunidad de entrevistar al:

Dr. Guillermo Haro Bélchez

Procurador Federal de Protección al Ambiente

En materia de protección ambiental ¿Cuáles son las áreas y temas que en la actual administración se consideran de atención prioritaria para la Procuraduría?

Indudablemente la protección y conservación de la biodiversidad, así como la calidad ambiental del país son las áreas de atención prioritaria en la actual administración; para ello, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) focaliza y concentra sus esfuerzos en zonas con alto índice de ilícitos ambientales, zonas de valor estratégico ambiental y en donde es posible lograr un mayor impacto de disuasión.

Aunado a lo anterior se suman las variables de desarrollo económico y social involucradas, por lo que también se considera a los 400 municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre como áreas de atención prioritaria.

Asimismo, prestamos especial atención a la protección de las especies que se encuentran en alguna categoría de riesgo y a las más susceptibles al tráfico ilegal.

México es un país rico en capital natural y con una actividad económica muy importante que hace uso de él; como resultado, la transformación de los recursos

naturales genera contaminantes que deben ser controlados para evitar que amenacen la disponibilidad a largo plazo de los recursos que necesitarán las generaciones futuras para su propio beneficio.

En este sentido, la Procuraduría a mi cargo tiene bajo su responsabilidad una importante tarea para contribuir a la conservación de estos recursos naturales y garantizar una calidad ambiental que permita a los ecosistemas funcionar adecuadamente; esto hace que nuestra agenda sea sumamente amplia y rica.

Como Gobierno Federal somos responsables de vigilar que se respeten y se cumplan las reglas establecidas para la convivencia entre los ecosistemas, los mexicanos y las actividades productivas en, por ejemplo, las 176 áreas naturales protegidas federales que existen y que representan el casi 13% de nuestro territorio y los más de 11 mil km de litorales de Zona Federal Marítimo Terrestre con que cuenta nuestro país; así también tenemos la responsabilidad de garantizar que más de 200 mil empresas de jurisdicción federal cumplan con la legislación ambiental vigente, entre muchas otras cosas más.

Hoy enfrentamos problemas de carácter global como la pérdida de biodiversidad y el cambio climático, en donde México ha demostrado un gran compromiso con la agenda internacional y participa en más de 90 acuerdos y protocolos vigentes.

Respecto a este último tema, vale recordar que hace poco tiempo entró en vigor la Ley General de Cambio Climático y que todavía más recientemente la reforma energética de nuestro país plantea nuevos e importantes retos a la procuración de justicia ambiental en nuestro país.

Considero que debemos fortalecer las acciones en las siguientes materias:

- Inspección y vigilancia integral de los recursos naturales.
- Codificación de la legislación ambiental.
- Analizar la autonomía de la Procuraduría.
- Firma de Convenios con PEMEX y CFE para que cumplan con la normativa ambiental.
- Implementación de Actos de Inspección y vigilancia con mayor impacto en el medio ambiente.
- Blindaje jurídico de los Actos de Inspección y vigilancia, para que se garantice la adecuada aplicación de la normativa ambiental.
- Fortalecimiento de los programas de Auditoría ambiental, para la emisión de Certificados a las industrias, al Sector Turístico y a los Municipios.
- Fortalecimiento de la verificación en puertos, aeropuertos y fronteras.

Dada la vocación originaria de la Profepa como defensora de derechos ambientales, ¿Cómo aprecia el contenido y los alcances de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos y juicio de amparo mediante las que se reconoce por primera vez en nuestro país el interés legítimo individual y colectivo?

Con la reforma del 2011 al Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se cambió la denominación de dicho título "De los Derechos Humanos y sus Garantías", se establece una política implícitamente ambiental, ya que en la referida reforma se elevó a nivel constitucional la protección de los derechos humanos, dentro de los que se encontraba el derecho a un medio ambiente adecuado consagrado en el artículo 4 constitucional, hoy denominado medio ambiente sano al amparo de la reforma de febrero de 2012; al efecto, es importante precisar que el derecho a un medio ambiente sano está clasificado como un derecho humano de tercera generación, cuya peculiaridad es que se trata de un derecho no concedido a las personas en particular sino que debe ser conceptualizado como parte de un todo que es la humanidad. De esta manera, todos los derechos humanos están vinculados entre sí, tal es caso de derechos humanos que pueden tener relación con derechos ambientales, como es el caso de los derechos a la información y a la participación.

Los derechos humanos están caracterizados por el principio de universalidad, es decir, corresponden a todas las personas por igual; es a través de este principio por medio del cual se reconoce la dignidad de todas las personas sin importar su género, condición social, raza, origen étnico o cualquier otra distinción, y obliga a la autoridad a su reconocimiento y respeto.

Ahora bien, esta reforma trasciende de manera importante a la labor de la Profepa, pues no sólo el derecho consagrado en el artículo 4 constitucional a un medio ambiente sano fue establecido como un derecho humano, sino también el derecho al acceso a un recurso efectivo, a un debido proceso, al derecho de audiencia, al derecho a la legalidad, a la impartición de justicia pronta y expedita y a las acciones colectivas, mismos que están consagrados por los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptos legales que se pueden traducir en

el acceso a los medios de defensa, por lo que la Profepa se enfrentará ante un panorama distinto; sus actuaciones deberán fortalecerse con el objetivo de lograr procedimientos administrativos substanciados conforme a derecho y atender las peticiones de la ciudadanía.

En este tenor, en 2011 se reformó la carta magna para incorporar como supuesto de procedencia del juicio de amparo a las normas generales, ampliando la legitimación para poder accionar el juicio de amparo, pasando de ser un requisito demostrar que se tiene un interés jurídico por la posibilidad de tener un interés legítimo individual o colectivo, siempre que se trate de una violación a los derechos, por lo que si se trata de la violación a su derecho a un ambiente sano, entonces el afectado que posea un interés legítimo individual o colectivo, podría interponer el juicio de amparo por afectación al medio ambiente.

En junio de 2010 se produjo otra importante reforma constitucional en materia de acciones colectivas, misma que fue fortalecida con las reformas al Código Federal de Procedimientos Civiles y a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en materia de acciones colectivas; en este sentido ¿Cuál considera que es la situación en México de los derechos colectivos ambientales y qué se esperaría de dichas acciones una vez que la población u organizaciones no gubernamentales las ejerzan?

Nuestro país empieza a legislar en esta materia que atiende una limitación existente en el pasado. Con las modificaciones constitucionales se pretende que cualquier persona, sin necesidad de poder especial o autorización, pueda presentar una denuncia a nombre de su colectividad, misma que será la beneficiada con las acciones que deriven para atender sus reclamos.

Cabe señalar que Estados Unidos, Colombia y Brasil, por señalar sólo algunos países, han recorrido este camino desde hace algunos años con resultados positivos para sus gobernados.

Las acciones colectivas son sin lugar a dudas un elemento que fortalece de manera muy importante el marco jurídico ambiental con el que se cuenta en México. Además de atender los derechos difusos en materia ambiental, es una puerta para una participación ciudadana más contundente en la gestión ambiental.
Con la reforma se abrió la posibilidad de tutelar intereses colectivos en sentido estricto e intereses difusos, entre estos últimos se encuentra el derecho al medio ambiente, destacando que es hasta este momento que en materia ambiental se abre la posibilidad de

ejercitar acciones colectivas sobre intereses comunes a un grupo de personas respecto a los cuales sería imposible dar trámite en forma individual; en este sentido y al ser complicado conciliar los intereses de un gran número de afectados, es como el legislador decidió que la población y organizaciones no gubernamentales las ejercieran, entre otros sujetos legitimados. Esto fortalecerá la participación ciudadana en la protección y cuidado del ambiente y los recursos naturales.

Las acciones colectivas son importantes por los efectos de la sentencia obtenida la cual tendrá incidencia en todas las personas que demuestren su afectación al medio ambiente a través de los medios legales establecidos para tales efectos, teniendo el efecto de cosa juzgada para los que intervinieron en el proceso.

No debemos olvidar que uno de los legitimados es la propia Profepa, institución a la que se le reconoce como apta para representar adecuadamente los intereses relacionados con el medio ambiente.

Dadas las reformas a la LGEEPA en materia de acciones colectivas ambientales, ¿Considera conveniente que la Profepa sea el órgano gubernamental legitimado para hacer valer dichas acciones por violaciones a las legislaciones locales ambientales?

La Profepa cuenta con recursos para defender una causa que muchas colectividades no tienen. Debe tomarse en consideración que la demostración de los daños ambientales puede ser una tarea muy compleja y costosa, y que la defensa legal de una causa requiere recursos que en muchos casos no son asequibles a grupos afectados por problemas ambientales que han sido generados por actores con mayores capacidades y recursos para defender sus causas.

La importancia de que una institución como la Profepa esté legitimada para representar una causa colectiva tiene en buena medida que ver con la capacidad del gobierno para ofrecer condiciones de equidad en una disputa ambiental.

No obstante, ante tales situaciones se requiere proceder con especial cautela, a fin de tener la certeza de no estar invadiendo la competencia de los Estados, atendiendo la posibilidad de concurrencia en las materias correspondientes, por lo que es preciso tener en cuenta que el tipo de daño ambiental del cual es competente la Procuraduría es aquel que se derive necesariamente de aquellas materias cuya observancia vigila e inspecciona, lo que limita la actuación de los Estados y Municipios.

En nuestro marco jurídico las disposiciones sancionatorias de conductas contrarias a la protección del medio ambiente se encuentran dispersas en diversos ordenamientos, atendiendo la materia de que se trate; ¿ve usted necesario o conveniente concentrar tales disposiciones en un solo cuerpo normativo?

Sí, la LGEEPA en su momento cumplió ese papel, sin embargo gradualmente surgieron otras leyes generales, las cuales en la parte adjetiva, esto es, en el trámite del procedimiento de inspección y vigilancia, siguen sujetas a lo dispuesto en la primera ley marco mencionada; ello con independencia de la necesaria observancia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que tuvo como propósito unificar las disposiciones en materia de procedimiento administrativo y el ajuste de normas jurídicas que respondan sólo a las necesidades del área ambiental. Indudablemente la codificación ambiental auxiliará la gestión ambiental de las autoridades involucradas en ello.

Existe una iniciativa en el congreso que pretende convertir a la Profepa en un organismo descentralizado del Gobierno Federal, con mayor independencia y con mayores atribuciones ¿Qué opinión le merece tal iniciativa?

Sería una excelente oportunidad para que la Procuraduría pudiera tener independencia en el ejercicio de sus atribuciones y con ello mejorar la procuración de la justicia ambiental al tener personalidad jurídica y patrimonio propio lo que le daría mayor independencia y fuerza legal en sus actuaciones y resoluciones frente a los gobernados. Sin embargo, antes de ello debería ser fortalecida en su capacidad operativa, incrementado los recursos humanos, tecnológicos y presupuestales que le permitan tener una mayor cobertura y efectividad en la protección del medio ambiente.

Sin duda este es un tema de gran importancia para fortalecer a la Profepa en el cumplimiento del compromiso de protección y preservación del medio ambiente y sus recursos naturales, ya que no sólo se le concedería una mayor independencia de actuación, sino que permitiría dotar a su personal de salarios más acordes al nivel de responsabilidad que se tiene.

Sin embargo, considero que el tema tiene que ser analizado y discutido por diversos actores, desde el Congreso de la Unión, la Semarnat, el sector académico y la sociedad civil, lo que permitirá definir con claridad cuál es la naturaleza jurídica que deberá tener la Profepa, así como las funciones y capacidades que se requieren, haciendo posible enfrentar con mayores herramientas la loable encomienda que se tiene no solo para los que hoy vivimos en este país sino para las generaciones futuras.

Con el propósito de fortalecer el cumplimiento de las funciones de la PROFEPA y con el ánimo de ser más certeros en sus operativos, ¿existe alguna iniciativa por parte de su administración?

En la presente administración se busca privilegiar acciones que permitan obtener resultados cualitativos y de mayor impacto de disuasión; para lograr este objetivo es necesaria la obtención de información de inteligencia que permita contar con los elementos necesarios que garanticen acciones operativas bien planeadas, seguras y exitosas.

Actualmente la Procuraduría desarrolla un área de investigación que eventualmente proporcionará toda la información necesaria para que los actos de inspección que se lleven a cabo sean certeros en la procuración de justicia y para la prevención, detección y persecución de delitos ambientales, constituyendo un importante instrumento para la defensa del medio ambiente, por lo que para coordinar y orientar este tipo de tareas de acopio de información estratégica que se realizan en las distintas áreas de la Profepa, se ha previsto la entrada en funciones de la Coordinación General Operativa de Investigación Ambiental, cuyo objetivo será optimizar los recursos y reforzar el proceso de planeación de acciones operativas.

De igual manera, hacemos uso de herramientas tecnológicas y sistemas de información para identificar con mayor claridad y precisión aquellas áreas y puntos en los que la acción de la Profepa es más urgente y significativa.

De igual importancia es la coordinación de acciones con otras instancias para lograr resultados de mayor impacto.

Nos estamos coordinando más efectivamente con otras dependencias como la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la propia Semarnat con el fin de identificar con mayor precisión a los actores que pueden estar generando un mayor impacto al ambiente e incluirlos de manera prioritaria en nuestros programas de inspección.

Si bien esta Procuraduría no tiene iniciativa legislativa para fortalecer sus funciones, lo cierto es que se están realizando acciones que permiten cumplir con el objetivo de ser más certeros en los operativos, como es el mencionado caso de la próxima instalación de la Coordinación General de Operativos y de Investigación Ambiental, como un área de inteligencia que permita investigar posibles infracciones a la normatividad ambiental e instrumentar operativos con un mayor grado de eficacia para el cuidado y protección del medio ambiente.

Desde su reciente nombramiento ha destacado la importancia que tienen las Organizaciones No Gubernamentales en el fortalecimiento de las acciones a cargo de esta Procuraduría ¿De qué manera considera usted que las organizaciones de la sociedad civil podemos apoyar al cumplimiento de la función y objetivos de la Profepa?

La protección del ambiente se concibe como una función pública, que corresponde a los tres órdenes de gobierno, como materia concurrente que es la ambiental, según disposición expresa en nuestra Carta Magna; sin embargo, es una función pública compartida, por lo que la sociedad civil tiene mucho que aportar a esta tarea.

Para lograr mejores resultados en materia de Procuración de Justicia Ambiental, es necesaria la participación efectiva de las distintas organizaciones de la sociedad civil, ya que esto resulta fundamental para establecer una corresponsabilidad en el cuidado del medio ambiente por parte de la sociedad en conjunto con autoridades e instituciones ambientales.

La creación y consolidación de los Comités Ambientales de Vigilancia Participativa en las distintas materias de Recursos Naturales como son: Forestal, Vida Silvestre, Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre representan una fuente de apoyo invaluable para esta Procuraduría, ya que a través de ellos recibimos un gran apoyo tanto de información como de protección de la vida silvestre de las localidades donde se encuentran ubicados; por ejemplo, recientemente se instalaron 11 Comités de Vigilancia (nueve en Zacatecas, uno en Jalisco y uno en Nayarit) con el único propósito de proteger al Águila Real.

Las Organizaciones No Gubernamentales juegan diversos papeles y pueden contribuir de manera muy significativa con la Profepa en la protección de los recursos naturales y la calidad ambiental en nuestro país porque, en primer lugar, son en alguna medida un portavoz de la sociedad de las preocupaciones ambientales más sentidas; por eso es importante escucharlas y atender estas preocupaciones. En segundo lugar y por esta misma razón, además de ayudar a medir el pulso de la percepción ambiental, las Organizaciones No Gubernamentales son importantes interlocutores con grupos sociales y actúan muy eficientemente como mediadores y sensibilizadores ante problemas ambientales concretos en los que contribuyen al acercamiento de la autoridad y las comunidades.

En México contamos con Organizaciones No Gubernamentales de gran trayectoria que han venido profesionalizándose y que cuentan con un importante acervo de conocimiento científico y expertise que es muy útil para las tareas del sector ambiental. Al respecto, cabe señalar que muchas de ellas capacitan y entrenan a nuestros inspectores y abogados en diversos temas y materias, contribuyen con materiales didácticos y de difusión ambiental de muy diversa índole y organizan foros de intercambio de información y reflexión sobre muchos tópicos ambientales de interés para esta Procuraduría.

Así también, las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar significativamente al trabajo de difusión de las actividades de esta Procuraduría. Actualmente se encuentra en proceso de firma el convenio de colaboración con la Asociación Mexicana de Parques Industriales Privados, con el objeto aumentar la promoción de los mecanismos voluntarios como el Programa Nacional de Auditoría Ambiental de esta Procuraduría y así certificar a las empresas que están en los parques industriales asociados a la misma.

Por otra parte, este tipo de organizaciones pueden coadyuvar a fortalecer la actuación de la Profepa a partir de figuras como la denuncia popular, la constitución de áreas destinadas voluntariamente a la conservación, la educación ambiental, la participación en la elaboración de normas oficiales ambientales, etc.

Finalmente cabe destacar que muchas Organizaciones No Gubernamentales también son el vehículo para la obtención de recursos –a través de fundaciones por ejemplo- para la atención de diversos problemas ambientales que tienen que ver con el quehacer de la Profepa.

¿Cuáles son los problemas más relevantes a los que se enfrenta la estructura del Gobierno Federal para la efectiva defensa del derecho a un medio ambiente sano que nos asiste a todos los mexicanos?

Más que problemas los quiero ver como áreas de oportunidad para mejorar la infraestructura con que cuenta esta Procuraduría, dotando a las Delegaciones Federales de mayor personal para la atención de los asuntos, particularmente en aquellas áreas que se ha identificado que es necesario este recurso.

Un área de oportunidad enorme que tenemos en México es el desconocimiento de la normatividad ambiental por parte de los particulares que hacen uso y aprovechamiento de los recursos naturales o realizan actividades de competencia federal sin contar con las autorizaciones correspondientes, ocasionando con ello, en la mayoría de los casos, la pérdida del capital natural del país y la contaminación del medio ambiente.

Otro punto de conflicto lo tenemos en el incremento paulatino de la delincuencia organizada en zonas críticas del país donde se ha detectado su participación en actividades relacionadas con la tala clandestina y el tráfico ilegal de especies.

Por otra parte, en el ámbito jurídico, en México no contamos con suficientes tribunales ambientales especializados que hagan efectiva la defensa del derecho ambiental, desde el punto de vista jurídico. En este sentido, se ha hecho práctica recurrente que los tribunales no entran al fondo de los asuntos que lleva la Profepa, emitiendo sus sentencias con base en meros

formalismos que debieron cumplirse, sin atender las repercusiones que se pueden presentar por liberar de responsabilidad a quien cometió ilícitos ambientales.

Finalmente quiero destacar que las empresas que ostentan un certificado ambiental otorgado por la Procuraduría, demuestran que cuentan con programas de ahorro de agua o energía que resultan eficientes ambientalmente hablando. En este sentido, se debe trabajar en fortalecer una política transversal que otorgue beneficios en tarifas de agua y luz para aquellas empresas que demuestran ahorros en estos rubros mediante la certificación ambiental.

Al día de hoy contamos en nuestro país con 17 procuradurías ambientales estatales, cada una con estructuras orgánicas y atribuciones propias y diferentes; ¿considera usted necesario homologar la organización interna de esas procuradurías? ¿Por qué?

Me parece que las procuradurías ambientales de los estados deben responder a las necesidades y preocupaciones propias de cada entidad, siempre en el ámbito de las competencias que establece la LGEEPA; por lo tanto, la organización de las instituciones deberá ser acorde a los requerimientos de cada entidad o lugar, pero se considera que todas las procuradurías estatales deben contar con las facultades de inspección y vigilancia y, en consecuencia de imposición de sanciones.

Lo verdaderamente importante es que estas procuradurías trabajen de manera coordinada con los otros órdenes de gobierno y en su caso, con otras procuradurías estatales para la atención de su propia agenda ambiental. Nosotros prestamos a este tema la mayor de nuestras atenciones.

No obstante, desde el punto de vista de los mecanismos voluntarios, es de reconocer la importancia que reviste no sólo la homologación interna de las Procuradurías, sino una estrecha colaboración con ellas a través de la celebración de convenios de coordinación para darse un reconocimiento mutuo de las actividades que realiza la empresa para certificarse estatal y federalmente. Por citar un ejemplo, la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México tiene implementado el Programa de Autorregulación y Auditoría Ambiental que certifica a las empresas que cumplen con los requisitos que para ello tiene establecido; al mismo tiempo, estas empresas (como como Bimbo, Barcel o Jugos del Valle) participan en nuestro Programa Nacional de Auditoría Ambiental. Es así, que dicha colaboración resultaría en un gran beneficio para las empresas si ambas dependencias acordamos simplificar administrativamente nuestros objetivos comunes.

¿Qué modificaciones estructurales o normativas cree usted que se requieran para que la actuación de las procuradurías locales sea armónica con la actuación de la Profepa?

No tengo ninguna aportación, sin embargo, considero que las propias Procuradurías deben contar con más recursos humanos para sus funciones.

Señor Procurador, ¿Algo más que deseé agregar?

Solamente comentar que a partir del pasado 24 de enero del presente año, esta Procuraduría por primera vez está ejerciendo una facultad de gran trascendencia que nos permite después de haber realizado la investigación correspondiente, recomendar a las autoridades Estatales, del Distrito Federal y de los Municipios para promover la realización de las acciones necesarias en el ámbito de sus competencias para cumplir con la legislación ambiental y ello permita el cuidado del medio ambiente en todos los niveles de gobierno.