

<b>III. GESTIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.</b>	<b>117</b>
1. Fundamentos políticos internacionales del desarrollo sustentable.	117
1.1 La Conferencia de Estocolmo; 1.2 La Conferencia de Río; 1.3 La Cumbre de Johannesburgo; 1.4 Compromisos internacionales para la protección de la atmósfera; 1.4.1 Protocolo de Montreal. 1.4.2 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 1.5 Cooperación ambiental México – Estados Unidos (TLCN).	
2. Marco institucional del Gobierno Federal.	126
2.1 Reestructuración de la administración pública; 2.2 Avances de programas sectoriales; Energía; Turismo; Salud; Industria y Economía; Agricultura, Ganadería y Pesca; Transporte; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; 2.3 Avances legislativos en materia ambiental; 2.3.1 Reforma Constitucional. 2.3.2 Reforma a Leyes y Códigos. 2.3.3 Nuevas Leyes. 2.3.4 Iniciativas de ley pendientes. 2.3.5 Legislación a revisar con criterios de sustentabilidad. 2.4 Plan Nacional de Desarrollo.	

### III. GESTIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los problemas ambientales de México han atraído la atención gubernamental desde hace mucho tiempo; no obstante, lo ambiental entró en la agenda bajo una concepción limitada: inicialmente sólo eran situaciones relevantes como agua potable-salud, contaminación urbana-salud o uso de agroquímicos-salud. Sin embargo, a fines de los años setenta el modo de pensar el ambiente y el cómo el gobierno ha ido incorporando el tema en sus programas sectoriales, fueron influidos por un impresionante espíritu globalizador, el mismo que llevó a pensar en “una sola tierra”.<sup>88</sup>

#### 1. Fundamentos políticos internacionales del desarrollo sustentable

Tres sucesos internacionales han marcado la evolución del desarrollo sustentable durante las tres décadas recientes, a saber: la Conferencia de Estocolmo de 1972, la Conferencia de Río de 1992 y la Cumbre de Johannesburgo de 2002. Estos encuentros resultan significativos, no porque representen desviaciones radicales con respecto a las políticas del pasado, ni debido a que, como consecuencia de ellas, los gobiernos modificaran fundamentalmente sus agendas políticas, sino más bien porque representan el resultado institucional formal de las exigencias del público para que los gobiernos e instituciones internacionales se enfrenten a las crecientes crisis ambientales. En tal sentido, estos eventos constituyen la culminación de períodos previos de luchas ambientalistas en el entorno internacional, a la vez que marcan el inicio de nuevos períodos de actividad política.

##### 1.1 La Conferencia de Estocolmo

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Entorno Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, adquirió relevancia al reflejar la creciente angustia del público en las sociedades del Norte en relación con los impactos negativos ocasionados por la industrialización. En términos muy claros, la Conferencia de Estocolmo fue impulsada por ciudadanos de países industrializados que manifestaron su creciente preocupación por los impactos acumulativos de la contaminación estacionaria y móvil. Los pronósticos sobre un planeta vuelto inhabitable como consecuencia de la expansión industrial estuvieron conformados por profecías neomaltusianas referentes a la explosión demográfica en el mundo en desarrollo. Obras como *Silent Spring* (Carson, 1962),<sup>89</sup> *The Population Bomb* (Ehrlich, 1990),<sup>90</sup> y

---

<sup>88</sup> La compilación de Maurice Strong *¿Quién defiende la Tierra?*, México, FCE, 1975.

<sup>89</sup> Carson, Rache. *Silent spring*, Boston: Houghton Mifflin, 1962

<sup>90</sup> Ehrlich, Paul. *The Population bomb*. New York: Ballantine Books, 1990

*The Limits Growth* (Meadows et al., 1972)<sup>91</sup> reflejaron las ansiedades generales del público en los países industrializados, al pintar escenarios dantescos originados como consecuencia de la reducción de los recursos, del aumento en la contaminación, y de poblaciones en constante crecimiento

El proceso preparatorio de la Conferencia de Estocolmo se convirtió, de muchas maneras, en un ensayo para las subsiguientes luchas entre el Norte industrializado y los países en desarrollo del Sur, luchas que continúan hasta el presente. A medida que los organizadores de la conferencia buscaban un marco de trabajo que gozara del consenso de las 113 naciones participantes, la agenda ambiental de las sociedades industrializadas chocó de frente con las perspectivas y prioridades políticas del mundo en desarrollo. En contraste con los problemas de la industrialización en los países del Norte, los países en desarrollo identificaron el problema del alivio de la pobreza como su desafío más urgente para detener la degradación del ambiente, y así llamaron la atención sobre la relación existente entre el empobrecimiento y la degradación de los recursos naturales a través de la erosión del suelo, la deforestación, desertificación y disminución de las fuentes de agua.

## 1.2 La Conferencia de Río

Del 3 al 14 de junio de 1992 se celebró en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como “Cumbre de la Tierra”, la cual reunió a más de cien jefes de Estado y a voceros de más de 170 países con el objetivo de plantear los problemas más graves del deterioro ambiental del planeta y buscar soluciones para preservar la vida en el mismo. En la Conferencia, las naciones industrializadas y los países en vías de desarrollo tendieron a reprocharse mutuamente el no responsabilizarse ni de la creciente y agravante generación de los problemas ambientales, ni de asumir los costos para su solución. Muchas delegaciones de la reunión criticaron a Estados Unidos por lo que llamaron su abdicación de liderazgo en la solución a los problemas ambientales, lo cual no sería más que reflejo de un conflicto latente mucho más amplio, constituido por las diferentes perspectivas de un Occidente desarrollado que prefirió poner el énfasis en los problemas globales del deterioro ambiental, frente a la preocupación fundamental de los países en desarrollo sobre cómo cuidar el medio ambiente sin descuidar las urgentes necesidades del crecimiento y el desarrollo económico.<sup>92</sup>

Los logros formales fueron, de cierta manera, considerables. Se suscribieron convenciones globales sobre cambios climáticos y biodiversidad; los gobiernos

<sup>91</sup> Meadows, Donella / Dennis Meadows / Jorgen Randers / William W. Behrens III. *Limits to growth*. New York: Universe Books, 1972.

<sup>92</sup> Gil Villegas Francisco. *Políticas de Protección del Medio Ambiente*. Colmex. V, México, 1994.

concordaron en un conjunto de principios denominados Carta de la Tierra, los cuales habrían de ser respetados por los gobiernos y la población, se adoptó un programa de acciones para promover la sustentabilidad, el cual se denominó Agenda 21, y se creó un mecanismo institucional dentro del sistema de las Naciones Unidas, a saber, la Comisión para el Desarrollo Sustentable (CSD). Puede agregarse a esta lista el hecho de que la Cumbre de la Tierra constituyó la culminación de un período dilatado e intenso de toma de conciencia por parte de los creadores de políticas a los más altos niveles (ver Holmberg/Thomson/Timberlake, 1993, una de las recapitulaciones mejor concebidas).

La celebración de ECO92 puede visualizarse como el momento en el que la comunidad internacional formalmente adoptó el concepto de desarrollo sustentable como norma para medir los objetivos y el desempeño del desarrollo tanto en el Norte como en el Sur. Al reflejar una perspectiva de los países del Sur, en el enfoque de ECO92 se buscó enfatizar las necesidades básicas de desarrollo dentro de un esquema de trabajo que incluía problemas ambientales.

Tal actitud se hizo particularmente evidente en el enfoque promovido por los países del Norte, que postularon el "crecimiento como siempre" y las innovaciones tecnológicas como los pilares estratégicos de un desarrollo sustentable.

Al igual que lo sucedido con la Conferencia de Estocolmo, la Cumbre de la Tierra no alteró de manera fundamental el enfoque habitual sobre el desarrollo, ni tampoco mejoró significativamente las condiciones políticas requeridas para encaminar el mundo hacia el desarrollo sustentable. Los incentivos económicos internacionales permanecieron virtualmente intactos, las relaciones de poder entre el Norte y el Sur no experimentaron modificaciones y las desigualdades económicas continuaron en aumento (United Nations Development Program, 1994). La Cumbre de la Tierra mitigó las preocupaciones políticas internas de los dirigentes frente a sus respectivos públicos, aun cuando las principales relaciones económicas y sociales permanecían invariables. En pocas palabras, ECO92 produjo un amplio acuerdo verbal pero pospuso para un futuro indefinido la aceptación real de compromisos y la adopción de reformas estructurales necesarias para promover un desarrollo sustentable.

Existió otra falla significativa que influyó negativamente sobre la agenda internacional de desarrollo en los años subsiguientes. Aun cuando la Conferencia de Río proclamó haber establecido el vínculo vital entre las dimensiones económicas y ambientales, del desarrollo sustentable, descuidó de manera significativa el tercer pilar de la sustentabilidad, a saber, la dimensión social. Ese descuido incentivó la convocatoria de sucesivas cumbres internacionales bajo los auspicios de las Naciones Unidas para restablecer la importancia que debería darse a tales preocupaciones dentro de las agendas de los creadores de políticas. La celebración de dichas cumbres se inició en

1994 con la Cumbre de Viena, seguida rápidamente por la Cumbre de El Cairo sobre Población celebrada en 1994, la Cumbre Social de Copenhague, y la Cumbre de Beijing sobre la Mujer, ambas celebradas en 1995, así como la Cumbre II sobre el Hábitat de 1996.

### 1.3 La Cumbre de Johannesburgo

Diez años después de Río, y conforme al mandato de la Resolución 55/199 de la Asamblea General de Naciones Unidas, los líderes del mundo se reúnen nuevamente en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable (CMDS) en Johannesburgo, Sudáfrica del 26 de agosto al 4 de septiembre del 2002, para evaluar el cumplimiento de la Agenda 21, los avances hacia la sustentabilidad alcanzados por los países participantes, sobre problemas prioritarios: *agua, energía, agricultura, salud y biodiversidad*, entrelazados con la defensa del medio, y las tareas que aún están pendientes.

El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, señaló que “el progreso esperado en temas medioambientales ha sido lento, mientras que la situación del medio ambiente mundial es frágil y las medidas de conservación insatisfactorias... No se han obtenido los beneficios económicos, sociales y culturales que se esperaban del proceso de globalización, y éste no ha propiciado la integración regional. En cambio, la problemática ambiental se globaliza y existe una fuerte interdependencia y vulnerabilidad social, ambiental y económica. La apertura financiera y comercial no ha favorecido el incremento en la generación de empleos y el crecimiento económico no se ha traducido en los beneficios sociales esperados. A lo anterior, se suma el deterioro de las condiciones ambientales y su efecto adverso sobre la salud y la calidad de vida.”

Es difícil pronosticar resultados de esta Cumbre, sin embargo, la prensa internacional reportó noticias desalentadoras. El 2 de septiembre del 2002: “*Insuficientes los resultados de la Cumbre, para UE y ecologistas*” (El Sol de México) “*Tema energético hace peligrar la Cumbre. Suspenden las negociaciones sobre la sustitución del petróleo*” (Novedades). El 4 de septiembre del 2002: “*El enigma de Johannesburgo, ¿cuál desarrollo sustentable?*”, “*Johannesburgo: cumbres vergonzosas*” (La Jornada), “*Dejan solo en Cumbre a gobierno de Bush*” (El Universal). “*¿Salvar el futuro del planeta?... tras reconocer que E.U. en calidad de primera potencia económica es el principal contaminador del planeta, su representante advirtió que lo propuesto en Kyoto no era admisible porque reduciría 4 por ciento el crecimiento del PIB de su país*” (Excelsior 2/8/02).

Algunas notas optimistas son: *Acuerdo en Biodiversidad*. Los grupos de trabajo acordaron cumplir la meta de reducir la pérdida de biodiversidad antes del 2010. El acuerdo contó con el apoyo de Estados Unidos quien no ha ratificado la Convención de Naciones Unidas sobre Biodiversidad que es un instrumento aún

más poderoso” (Milenio 2/8/02). *Canadá y Rusia ratificarán el protocolo de Kyoto*<sup>(\*)</sup>, con lo cual prácticamente se asegura la implementación del Tratado (Milenio y Uno Más Uno, 4/8/02), “*Aprueban plan de acción en Johannesburgo. ONG’s critican documento*” (Novedades, 4/8/02).

Los gobiernos de México, Costa Rica, Honduras y Nigeria, y diversas ONGs firmaron un acuerdo destinado a fomentar la educación para el desarrollo sustentable. Asimismo, México a nombre de los 15 países megadiversos afines, entre ellos Brasil, Colombia, Costa Rica, China, Sudáfrica y Venezuela, logró incluir dentro del Plan de Acción el compromiso para negociar un “régimen internacional” que permita a comunidades indígenas un reparto “equitativo y justo” de las riquezas que obtienen países ricos de la explotación de sus conocimientos ancestrales y de sus recursos naturales, anunció que difundirá la “Carta de la Tierra” que contiene principios éticos fundamentales para el desarrollo sustentable; se recordó que México fue el primer país en ratificar el protocolo de Kyoto y hoy ha dejado de quemar 70 por ciento del gas natural asociado a la explotación petrolera y de emitir 6.3 millones de toneladas de bióxido de carbono. México también ha decretado la zona marítima exclusiva como refugio de ballenas y delfines, convirtiendo a nuestro país en el santuario más extenso del mundo para estos maravillosos mamíferos marinos.

La UE reformará su “perverso” sistema de subsidios a la agricultura e incrementará el 15 por ciento la producción mundial de la energía no renovable; sin embargo, se aceptó la propuesta de Brasil para establecer un objetivo de aumentar el 10 por ciento de uso de las llamadas nuevas energías renovables como la solar, eólica y geotérmica y la exclusión de los grandes proyectos hidrológicos y las fuentes naturales no renovables. Todos compartieron el objetivo de reducir a la mitad el número de pobres antes del 2015. Estados Unidos por su parte lanzó 5 iniciativas particulares de cooperación (de tipo 2) destinadas a ayudar a los países más pobres en temas de canalización del agua (970 mdd de fondos públicos en 3 años), acceso a la energía (43 mdd en el 2003), lucha contra el hambre en África (90 mdd en el 2003), protección de las selvas del Congo (53 mdd en 4 años), y lucha contra el SIDA, tuberculosis, paludismo y malaria (1,200 mdd en el 2003). El dinero para financiar estos proyectos no provendrá del aumento de Ayuda Pública al Desarrollo (APD), anunciado en la conferencia de la ONU celebrada en Monterrey, México, en marzo/2002, ya que no fue aprobado por el Congreso. Su procedencia no quedó clara. En México, EU decidió aumentar su APD hasta el 2006.

---

\* Acuerdo de Kyoto. El protocolo para reducir la emisiones de gases de efecto invernadero, a las que se atribuye el calentamiento global, fue adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Kyoto, Japón en 1997. Es un acuerdo autónomo, pero vinculado a la Convención sobre cambio climático. Se sometió a la firma el 16 de marzo de 1998 en la sede de la ONU en Nueva York. Hasta el 30 de agosto/02, sólo 89 países lo habían ratificado. Entrará en vigor cuando lo hayan ratificado los países que en conjunto sean responsables de 55 por ciento de las emisiones de bióxido de carbono (fuente: La Convención y protocolo de Kyoto <http://unfccc.int>).

A pesar del esfuerzo realizado por los representantes de los países participantes hubo indicios de que *la cúpula de la globalización* no se encuentra muy interesada en *minucias* como la pobreza, la explosión demográfica, la inestabilidad social, la mala explotación del mar, del ambiente y de los recursos naturales.

Representantes de 189 países aprobaron el Plan de Acción de Johannesburgo que será el marco de actuación internacional para los próximos años y que a pesar de ser fruto de interminables y tensas discusiones acabó siendo tibio y vago según organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, se reconoce que los mayores logros prácticos de esta Cumbre fueron el compromiso de reducir a la mitad el número de personas que no poseen agua corriente en sus casas, unos 2,400 millones de personas según la ONU, y el anuncio del jefe del gobierno ruso Mijail Kasianov, sobre una ratificación del protocolo de Kyoto "en un futuro muy cercano". De esta forma dicho Plan de casi 70 páginas de recomendaciones y objetivos intenta conciliar el crecimiento económico, la justicia social y la protección del medio ambiente.

#### 1.4 Compromisos internacionales para la protección de la atmósfera

México participa de manera bilateral o multilateral en los siguientes convenios internacionales:

- La Convención marco sobre el Cambio Climático.
- El Convenio de Basilea sobre Movimiento Transfronterizo de Residuos Peligrosos.
- El Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- El Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Reducen la Capa de Ozono.
- La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES).
- La Normatividad Ambiental y la Autorregulación, según los Acuerdos ISO 9000 e ISO 14000.
- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), en particular, a los contenidos en la Agenda 21.

Igualmente contribuye al libre comercio y su articulación con los objetivos del DS, principalmente, en cuanto al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá (TLCAN) básicamente, por medio de:

- Acuerdo Paralelo para la Protección del Ambiente;
- La Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN);
- El Banco para el Desarrollo de América del Norte (Bandan);
- El Fondo Ambiental de América del Norte.

En el cumplimiento de compromisos regionales, destacan:

- La prevención y control de la contaminación ambiental en la frontera norte, mediante la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) y el Programa Ambiental Frontera XXI;
- El seguimiento y control del movimiento transfronterizo de residuos peligrosos conforme a lo establecido en el Convenio de la Paz, firmado con los Estados Unidos;
- El Programa de Cooperación Ambiental México-Canadá;
- El apoyo a los países de Centroamérica mediante una cooperación activa con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

#### 1.4.1 Protocolo de Montreal

Este convenio, que en la actualidad es seguido por 157 países, fue firmado en Montreal, Canadá en 1987, y tiene por objeto detener el deterioro de la capa de ozono estratosférico.

El protocolo de Montreal estableció que para 1998 se reduciría a 50 por ciento la producción de (cloro-fluoro-carbonos) CFC, hasta su eliminación total en la primera década de este siglo, pero debido a que las tendencias no se veían disminuir, se enmendó el protocolo en 1992 en Copenhague, con lo cual los países desarrollados se comprometieron a eliminar la producción y el uso de los CFC en 1996, añadiendo a la lista de sustancias controladas los HCFC halones y el bromuro de metileno. Los países en desarrollo tienen responsabilidades similares pero con un periodo de gracia de 10 años. También se establecen diferentes plazos para las demás sustancias, de tal manera que no se afecten las economías ni el desarrollo de los países implicados.

México corresponde a esta última clasificación; sin embargo, se tiene programado eliminar las sustancias en un plazo menor de tiempo. Nuestro país se encuentra entre los trece que eliminarían para el año 2000 su producción e importación de CFC (cloro-fluoro-carbono) y halones, y entre los cinco países que han eliminado mayor volumen de CFC y halones, y es el único país de alto consumo que lo ha reducido<sup>93</sup>

Esto se ha logrado gracias a que paralelamente al proceso evolutivo del Protocolo de Montreal, la industria mexicana desde 1989 puso en marcha diversas acciones concretas para proteger la capa de ozono<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> China e India (otros dos países de alto consumo) no han reducido su producción e importación, por el contrario, la han aumentado en 81 y 23 por ciento, respectivamente.

<sup>94</sup> Como consecuencia de este tratado internacional se puede observar en el mercado diversos artículos con leyendas como "este producto no daña la capa de ozono", los cuales han sustituido en su tecnología sustancias alternas a los CFC como el vapor de agua a presión en el unicef (poliestireno expandido), o los gases de propano-butano en los aerosoles, por ejemplo.

Entre los aspectos de la estrategia que México ha seguido para seguir con el protocolo resalta: Negociación de convenios voluntarios con industrias, desarrollo de programas de difusión y capacitación técnica, la realización de proyectos de inversión usando tecnologías limpias, y la regulación de la importación y exportación de sustancias controladas.

Con esta estrategia, además de lo anterior, se han obtenido diversos logros, tales como: la producción e importación se ha limitado a 40 por ciento del año base (de inicio, 1989), lo que representa más de 6,000 tons de CFC eliminadas; desarrollo de proyectos en sectores como refrigeración doméstica y comercial, solventes espumas, aire acondicionado central y automotriz,<sup>95</sup> y capacitación a técnicos en los sectores de aire acondicionado central, solventes y aire acondicionado automotriz.

#### 1.4.2 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Esta convención fue adoptada por 155 países (muchos más la han ratificado) durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) realizada en Río de Janeiro, Brasil en 1992, y tuvo como objetivo último alcanzar la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que previniera la interferencia de las acciones humanas peligrosas en el sistema climático.<sup>96</sup>

Este nivel debería ser alcanzado dentro de un tiempo límite suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten de manera natural al cambio climático, para asegurar que la producción alimentaria no se vea amenazada y permitir así que el desarrollo económico proceda de manera sustentable (CNUMAD 1992, Programa 21).

Los principales compromisos que abarcan diversos aspectos, tales como formular, implantar y actualizar programas nacionales y regionales, que contengan medidas para mitigar el cambio climático; promover la transferencia de tecnología que reduzca las emisiones de gases de efecto invernadero antes mencionados en los sectores pertinentes, como energía, transporte, industria, agricultura, silvicultura y gestión de desechos, y promover y apoyar la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto al cambio climático, así como estimular la participación en ese proceso.

---

<sup>95</sup> Avance de diez proyectos con asistencia técnica de la United States Environment Protection Agency (USEPA); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): siete proyectos, los proyectos representan una reducción en consumo de aproximadamente 2,500 tons. Se desarrollan cuatro proyectos adicionales en el sector de la refrigeración comercial para WB, tres de los cuales ya están aprobados.

<sup>96</sup> Para actualizar información se recomienda consultar los avances del Protocolo de Kyoto en la página web del Instituto Nacional de Ecología (INE).

Como se analizó en el capítulo referente a los problemas macroecológicos, el incremento de las concentraciones de los gases de invernadero está vinculado con actividades primordiales de la economía; la producción de energía contribuye con 62 por ciento de los gases de invernadero, y con el 21 por ciento el sector agrícola.

El dilema entre el desarrollo económico y el calentamiento de la Tierra tiene preocupados a los países industrializados, quienes son los principales emisores de los gases de invernadero ya que en el largo plazo, el calentamiento global puede tener consecuencias irreversibles.

Sin embargo los países en vías de desarrollo no pueden deslindarse del binomio energía-desarrollo, por tanto deben de hacer esfuerzos por ajustar las políticas de desarrollo a los lineamientos de esta Convención Marco sobre el Cambio Climático. En los últimos años, y con el fin de cumplir con los compromisos adquiridos al firmar la Convención, México ha llevado a cabo varias acciones que tendrán un impacto sensible en sus emisiones; las mismas incluyen compromisos en el área de política energética, recursos naturales y política ambiental, diseñados para mejorar la calidad del aire en las principales áreas urbanas del país. Lo anterior influirá en la proyección de las futuras emisiones de gases de invernadero en la próxima década y en los años posteriores.

### 1.5 Cooperación ambiental México–Estados Unidos (TLCN)

Probablemente sea en la frontera de México con Estados Unidos donde más claramente se puede ejemplificar la degradación ambiental internacional.

En los últimos veinte años, de acuerdo con Francisco Gil Villegas, esta zona fronteriza ha registrado una tasa de crecimiento poblacional de 3.4 por ciento, cifra superior a la media anual nacional, que es de 2.6. En forma simultánea han crecido los problemas de contaminación ambiental que afectan principalmente a los habitantes de las doce ciudades medias de la región, contiguas a localidades del otro lado de la frontera, con cuyos vecinos se comparten el aire y el agua, y por ende, igual problemática ambiental. Los flujos de contaminación son, por otro lado, bilaterales, pues el problema tradicional de la salinidad del Río Colorado ha sido un factor de contaminación que ha venido de Estados Unidos a México, así como también lo fue el alarmante problema, denunciado en varios medios a principios de 1992, de cómo se estaba usando de basurero para desechos radioactivos de industrias estadounidenses, una franja del territorio mexicano cercana a Tijuana, Baja California. Estos problemas han requerido inevitablemente instrumentos políticos de control de la contaminación ambiental que rebasan a los instrumentos de intento de solución económica al problema, tales como pueden ser los impuestos, los subsidios e incluso el establecimiento de un mercado de permisos de emisión.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Gil Villegas Francisco, *La política de protección al medio ambiente en México durante el gobierno de Carlos Salinas De Gortari*. En "Medio ambiente, problemas y soluciones" *op cit*.

Los compromisos de cooperación entre México, Estados Unidos y Canadá, se inscriben en el ámbito del Acuerdo Paralelo en materia ambiental del TLC en donde se prevé la creación de una Comisión para la Cooperación Ambiental, la cual tiene, entre sus tareas, la supervisión del cumplimiento de las leyes ambientales en toda la región de América del Norte.

Estados Unidos necesita de México y Canadá no sólo para consolidar un bloque económico regional capaz de competir eficazmente en el contexto globalizado con los bloques rivales que se configuran en Europa y en el Pacífico, sino también para llevar a cabo su propia política ambiental. Mientras mejor nivel de vida y más desarrollo tengan sus vecinos, más probabilidades habrá de proteger eficazmente al medio ambiente, porque la pobreza y la industrialización en condiciones de subdesarrollo, constituyen dos de las principales fuentes del deterioro ambiental contemporáneo.

Tal parece que, aun cuando los acuerdos paralelos al TLC han logrado generar mecanismos de concertación internacional sin precedente para la protección del medio ambiente, el gran reto está todavía por delante y rebasa el nivel de la relación bilateral. En un orden globalizado se vislumbra como imprescindible la creación de un organismo internacional al servicio del interés colectivo de todos sus miembros. A diferencia de un cartel como el de la OPEP, parece requerirse ahora de un cartel ecológico capaz de actuar en beneficio no sólo de un país o de una región, sino que al proteger el medio ambiente, estaría ayudando a todo un hemisferio y con ello al planeta en general.

## **2. Marco institucional del Gobierno Federal**

Los años recientes han sido de auge en la política y la gestión ambientales mexicanas, el Ejecutivo Federal ha dado muestras del interés oficial por incluir definitivamente la cuestión ambiental en la planeación nacional.

### **2.1 Reestructuración de la administración pública**

La administración pública mexicana, a lo largo de cinco lustros ha transformado y modernizado sus instituciones para la gestión ambiental desde un enfoque ecológico. Los primeros antecedentes se remontan a los años cuarenta, con la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua. Tres décadas más tarde, al inicio de los años setenta, se promulgó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. La primera se enfocó al manejo de los recursos naturales relacionados con las actividades productivas del medio rural; mientras que la segunda se orientó, de manera destacada, a prevenir los efectos de la contaminación sobre la salud.

En 1972 se dio la primera respuesta directa de reorganización administrativa del Gobierno Federal para enfrentar los problemas ambientales desde un enfoque eminentemente sanitario como respuesta a la contaminación del aire en las grandes ciudades, de los cuerpos de agua y de los suelos, al instituirse la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

A lo largo de cuatro décadas (1940-1980), la estrategia de desarrollo nacional se centró en el impulso a la industrialización a través de la sustitución de importaciones. El medio fundamental fue la intervención directa del Estado en la economía, que incluía la protección del mercado interno. La industrialización subordinó el desarrollo de las demás actividades económicas, particularmente las del sector primario, generó un modelo de explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, así como de un desarrollo urbano-industrial que no previó sus efectos ambientales ni reguló adecuadamente sus resultados en términos de manejo de residuos, emisión de contaminantes a la atmósfera o descargas en los cuerpos de agua.

La riqueza natural del país hizo posible la industrialización, pero sin estrategias ni políticas conscientes y capaces de vincular el desarrollo económico y la mejoría social con sus bases naturales de sustentación. Desde la perspectiva ambiental, al final de esos años sólo se tuvieron respuestas remediales para enfrentar las consecuencias del desarrollo industrial sobre la salud, pero soslayó sus implicaciones para el desarrollo mismo. En suma, no se valorizaron los recursos y servicios ambientales de los recursos naturales ni se regularon adecuadamente las actividades económicas y el proceso de urbanización, para amortiguar y controlar sus efectos sobre las condiciones del medio ambiente.

Al iniciarse los años ochenta el agotamiento de ese modelo de industrialización dio lugar a una severa crisis económica con consecuencias hasta nuestros días, pero permitió también la reorientación de la estrategia nacional de desarrollo. Entre diversas respuestas, destacan las múltiples reformas a la adecuación institucional, que también impactaron las concepciones y las políticas para mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales, así como la regulación y la normatividad para atender puntualmente los efectos del desarrollo sobre el medio ambiente.

A partir de 1982, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ecológica.

En ese año se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para fortalecer la capacidad gubernamental y garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, así como para formular nuevas orientaciones de política ecológica

con la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad. También durante ese año se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), para regular los efectos de las actividades humanas sobre los recursos naturales, el manejo de residuos sólidos y las descargas, integrando la perspectiva de protección a la salud humana.

En 1983 la Constitución Política fue reformada, incorporando a las facultades del Estado, la de imponer modalidades a la actividad empresarial tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Cuatro años más tarde, en 1987, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, en la materia.

Con los antecedentes de esa reforma y con base en las leyes anteriores, fueron promulgadas la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) cinco reglamentos, normas técnicas ecológicas y cuatro normas oficiales mexicanas, así como las leyes respectivas en las entidades federativas.

Hasta la fecha, la LGEEPA ha sido la base de la política ecológica general y regula los instrumentos para su aplicación, por sus disposiciones en materia de ordenamiento ecológico, evaluación de impacto y riesgo ambiental, protección de la flora y fauna, uso racional de los recursos naturales, participación social y educación ambiental, así como medidas de control, seguridad y sanciones.

El fortalecimiento institucional de los instrumentos del Estado para orientar, regular, dirigir e incluso prohibir actividades económicas en función de sus implicaciones y efectos sobre los sistemas ecológicos, el medio ambiente, la salud humana y el desarrollo mismo del país, con el tiempo, y aunque con un enfoque muy sectorizado, se ha traducido en políticas públicas y en compromisos gubernamentales a favor de un desarrollo que asuma sus bases naturales de sustentación.

En 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA), definida como la autoridad única en el ámbito federal en materia de administración del agua y se le dotó con la necesaria autonomía técnica y operativa. Los objetivos de esta reforma, además de mejorar la administración del agua y la dotación de los servicios, fueron también de carácter ambiental, por lo cual se fortalecieron las capacidades de la CNA para realizar programas de protección de las cuencas hidrológicas y de vigilancia en el cumplimiento de las normas sobre las descargas y tratamientos del agua.

En 1992 fue reformada la Ley de Aguas Nacionales para permitir una mayor participación de organizaciones de usuarios en la operación de la infraestructura, fomentar la inversión privada para mejorar los servicios y su calidad, así como transferir a diferentes organizaciones sociales de usuarios el manejo, administración y cuidado del recurso.

En ese mismo año se transformó la SEDUE en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con lo cual se logró un nuevo avance en materia de política ambiental. La creación de esa Secretaría otorgó a la política social un nuevo rango, al asumir entre sus funciones las de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, articulando sus objetivos, estrategias, políticas y programas con el medio ambiente. Para la consecución de la política ecológica, la SEDESOL contó con dos entidades desconcentradas, con autonomía técnica y operativa: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

Finalmente, teniendo como antecedentes esa reorganización institucional y política, en 1994 se inició una estrategia nacional de desarrollo, orientada a impulsar nuevas políticas públicas y su integración, con mayor corresponsabilidad del gobierno y la sociedad, reconociendo la necesidad de articular los objetivos económicos, sociales y ambientales. Con tal propósito se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), quedó bajo su coordinación la CNA, el INE y la Profepa y concentró las atribuciones relacionadas con los recursos pesqueros, forestales y de suelo. Con el cambio de administración a finales del 2000, y con base en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reestructura esta Secretaría, transfiriéndose el área de pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

La nueva Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) continúa con la coordinación de CNA, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y se hace cargo de la Comisión Nacional Forestal (Conafor) y de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) de reciente creación.

La actividad de la SEMARNAT, en torno a detener y revertir los procesos que contribuyen a la degradación ambiental y al agotamiento de la riqueza natural debe considerarse desde una perspectiva positiva; en un primer momento, por sus antecedentes institucionales, pero sobre todo porque significa el reconocimiento gubernamental de que los asuntos ambientales son cada vez más complejos, de obligado carácter social, es decir, público y por tanto, son asuntos de Estado.

Existen, sin embargo fuertes inercias en las adecuaciones de la administración pública federal, con un arraigado enfoque sectorial y sesgos eficientistas. El incremento en la complejidad de los problemas ambientales, que llama a inusitado interés y demanda pública, coloca a la SEMARNAT en situación difícil para promover una política ambiental como instrumento de transición al desarrollo sustentable. Por un lado, la hace aparecer como la única responsable de “devolvernos un ambiente limpio” y, por otro, la manera de percibir el ambiente, confundiéndolo con criterios meramente ecologistas, determina tanto la

jerarquización de las prioridades de cada dependencia gubernamental, como al reduccionismo al que se confina a esa dependencia, pues escapa a sus capacidades atender la cuestión ambiental en su totalidad<sup>98</sup> y sus impactos en las tendencias del desarrollo.

## 2.2 Avances de programas sectoriales

La evidencia del deterioro ambiental y de sus implicaciones sobre la salud, la economía y la calidad de vida, determinó respuestas institucionales sectoriales, en búsqueda de una gestión ambiental apropiada. En el informe que México presentó en Johannesburgo, aparecen los siguientes avances.<sup>99</sup>

Energía. Destaca el desarrollo de una política energética ambiental, la constitución del Fondo para la Promoción de Fuentes de Energía Renovable, y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que regula el Protocolo de Kyoto: 6.3 millones de toneladas de bióxido de carbono, correspondientes al 16 por ciento de la aportación total de PEMEX y una importante disminución en emisiones de gas metano, gas mucho más agresivo en el calentamiento global del clima que el primero.

Asimismo el abastecimiento de servicios de electricidad a la población rural que no cuenta con ellos, dando prioridad al uso de energías renovables, y promueve que sus empresas lleven a cabo acciones en materia de conservación del agua y del suelo.

Turismo. El fortalecimiento de la normatividad turística con criterios ambientales y la puesta en marcha de la Estrategia Nacional para el Desarrollo del Turismo Sustentable, así como del Sistema de Atención y Control Ambiental.

El sector ha mostrado una clara voluntad política para impulsar el desarrollo de una industria turística sustentable. Asimismo el desarrollo de las actividades ecoturísticas, principalmente en las áreas naturales protegidas (ANP), a través de la instrumentación del Convenio del Año Internacional del Ecoturismo firmado entre SEMARNAT y SECTUR (1992).

Salud. Los daños a la salud en México siguen siendo mayores en el medio rural que en las zonas urbanas, en las entidades del sur del país que en los estados del norte, y en las familias de menores ingresos, sobre todo las familias indígenas, que en los hogares con mayores recursos.

---

<sup>98</sup> Santes Álvarez Ricardo V., en *Sociedad y medio ambiente*. "Contribuciones a la sociología ambiental". Edit. Asoc. Latinoamericana de sociología/UAP. México.

<sup>99</sup> SEMARNAT, *México en Johannesburgo*, 2002.

Los avances en la eliminación de plomo en gasolinas se reflejaron en una disminución del nivel de plomo en la sangre de la población infantil de 12.7 a menos de 6 mg/dl de 1988 a 1998. De igual forma, la ampliación en la cobertura de abastecimiento y cloración de agua en fuentes formales de abastecimiento, se ha manifestado en la declinación en 70.5 por ciento de la tasa de mortalidad en menores de 5 años por enfermedades intestinales infecciosas. A partir de 2000, se dejó de producir y utilizar por completo el DDT. En Oaxaca, con un manejo alternativo, ecosistémico y sustentable se redujeron los casos de paludismo de 17,855 a 284 en sólo tres años.

En junio del 2001, se formuló la Declaración para una Política de Estado en materia de Salud y Medio Ambiente que incluye diversas iniciativas, entre las que se encuentran: el sistema de información conjunta sobre salud y ambiente, el manejo integral de problemas ambientales, el manejo seguro de sustancias químicas, un medio ambiente sano para una infancia saludable, las Cruzadas por un México Limpio y por los Bosques y el Agua y la de empresas ambientalmente saludables. Se creó, además, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Industria y Economía. La inducción de procesos de producción más limpios y seguros, con un enfoque de análisis de ciclo de vida. Se creó la Comisión Mexicana de Infraestructura Ambiental (COMIA) para promover la inversión y el financiamiento de proyectos para sanear el medio ambiente y promover la energía renovable.

Se han instituido los Certificados de Cumplimiento Ambiental y de Industria Limpia y el reconocimiento de Excelencia Ambiental.

Este sector considera que la apertura comercial genera oportunidades de empleo e ingreso que contribuyen a reducir la pobreza y, por lo tanto, al avance hacia el desarrollo sustentable. Informa que para alcanzar el desarrollo equilibrado de las regiones del país, el Programa Marcha hacia el Sur generó 63,241 empleos en los últimos 18 meses.

Otro aspecto es la transformación del marco normativo y del sistema de regulación directa y su seguimiento; es de aplicación generalizada, establece límites basados en consideraciones de las características de los ecosistemas y no de la tecnología de control, y abre posibilidades de cambio tecnológico.

Asimismo se creó el Sistema Integrado de Regulación y Gestión Ambiental de la Industria (SIRG), con elementos de coordinación e integración de criterios multimedia que buscan un alto grado de simplificación administrativa, los que son: Obligatorios (normas, Licencia Ambiental Única y Cédula de Operación Anual); Voluntarios (auditorías ambientales, sistemas de gestión ambiental, convenios voluntarios, programas de responsabilidad integral, ISO 14001 y

EMAS); De información (Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, Programa BRISA-México y los Índices de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental) e instrumentos económicos (Arancel Cero y depreciación acelerada de equipos con aplicaciones ambientales).

Agricultura, Ganadería y Pesca. El sector se propone contribuir al desarrollo sustentable dando impulso al desarrollo de sistemas de producción sustentables, que concilien el incremento de la oferta alimentaria con objetivos de protección ambiental, mediante la conservación y restauración de los agroecosistemas, el fomento a la pesca responsable, la autogestión de los agentes productivos y la capacitación y entrenamiento técnico.

Existe un PROCAMPO con reglas verdes que frenan la expansión de la frontera agropecuaria sobre zonas montañosas y con vocación forestal, permitiendo la restauración de áreas degradadas y erosionadas.

Durante la última década, y bajo el impulso de organizaciones conservacionistas y comunitarias, se desarrollaron exitosos mercados de productos orgánicos, entre los que sobresale el del café, la miel y la vainilla.

Transporte. La promoción al uso del transporte público masivo; la modernización del parque vehicular mediante el uso de tecnología de control de emisiones; mecanismos de validación de proyectos de reducción de emisiones; el fortalecimiento del sistema de monitoreo para el cumplimiento de la normatividad en materia de transporte de materiales y residuos peligrosos y la emisión de contaminantes.

La actualización de la normatividad ambiental relacionada con la calidad del aire mediante la cooperación entre el Gobierno de México y el del Estado de California, en donde existe la experiencia de contar con la normatividad más estricta y la tecnología más innovadora.

Proyectos regionales de ampliación carretera y aeroportuaria, como el Plan Puebla-Panamá y la Escalera Náutica del Mar de Cortés, en los que se incorporan consideraciones socioeconómicas y ambientales. Asimismo, Programas de Mejoramiento de la Calidad del Aire (PROAIRE 3), que están en su tercera generación, especialmente en la zona metropolitana de la ciudad de México que cuenta con el mercado vehicular más importante del país.

Desarrollo Social. La estrategia integral para el desarrollo social CONTIGO, cuyo objetivo es proveer de beneficios sociales esenciales e impulsar el desarrollo humano como detonadores del crecimiento económico. El programa PROGRESA amplió su operación hacia las zonas urbanas y promueve en el marco de una política social integral, acciones intersectoriales en las que participan diferentes

dependencias del Gobierno Federal en el ámbito de la educación, la salud y la alimentación de familias que viven en situación de pobreza extrema.

El Programa de Atención a Microregiones se atienden las necesidades y carencias de las comunidades rurales. En este programa la variable ambiental se considera como uno de los factores fundamentales para elevar la calidad de vida de los habitantes de las regiones más pobres del país.

Atención a la equidad de género y a los grupos vulnerables. Se crearon la Oficina de la Presidencia para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de la Mujer; sumándose reformas constitucionales en los rubros de equidad de género y el reconocimiento a los pueblos indígenas. En estos ámbitos, la SEMARNAT tiene dos programas estratégicos: Programa de Equidad de Género y Programa para los Pueblos Indígenas.

Medio Ambiente y Recursos Naturales. Las líneas de acción del programa sectorial para el periodo 2001-2006 giran en torno a detener y revertir los procesos que contribuyen a la degradación ambiental y al agotamiento de la riqueza natural del país.

Se emprendió la Cruzada por un México Limpio para prevenir la generación de desechos sólidos y su manejo ambientalmente adecuado. Al mismo tiempo, la Cruzada por el Agua y los Bosques ha ubicado al manejo de estos recursos como asunto de seguridad nacional.

Se diseñan estrategias en materia de agua para la incorporación del valor de escasez y los servicios ambientales que presta el recurso en los criterios de fijación de las tarifas; esto con el fin de implementar su cobro justo. Los recursos que de ahí se obtengan se destinarán a la protección, mejoramiento y conservación del sector hidráulico. Se descentralizan las actividades del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).

Se creó la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) como un organismo público descentralizado con facultades para invertir y favorecer la inversión y el desarrollo del sector forestal nacional. Se diseñó el Fondo Forestal Mexicano para impulsar proyectos innovadores de producción forestal, así como mecanismos de cobro y pago de servicios ambientales forestales.

La CONANP y la CONAFOR iniciaron la restauración y rehabilitación de casi cien mil hectáreas dentro de 34 áreas protegidas, con la participación de más de 100 comunidades rurales e indígenas y una inversión de 82 millones de pesos.

Se ha continuado la expansión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas hasta alcanzar cubrir el 8.8 por ciento del territorio nacional, equivalente a

17'659,600 hectáreas. La meta programada es lograr que el 10 por ciento del territorio nacional esté bajo alguna categoría de protección ambiental.

México preside al grupo de Países Megadiversos con el fin de asegurar la conservación de la diversidad biológica y que, el uso sustentable de la riqueza biológica y genética, beneficie a las comunidades que habitan estas zonas y a los países de origen. Se encuentra en revisión el marco jurídico que sustenta la protección de ecosistemas y especies críticas, y se trabaja en la estrategia nacional para el manejo integral costero.

En lo concerniente a Organismos Vivos Genéticamente Modificados (OVGM), se generaron sistemas de información en permanente actualización, relativos a especies de parientes silvestres, especies invasoras y especies en Áreas Naturales Protegidas. En materia de bioseguridad, se respetan en el ámbito nacional, las pautas marcadas por el Protocolo de Cartagena.

Con relación a la gestión de calidad del aire, se trabaja en las principales zonas metropolitanas del país para reducir el número de días en que se rebasa la norma en Ozono (O<sub>3</sub>); se espera mantener dentro de la norma los niveles ambientales de Monóxido de Carbono (CO) y Bióxido de Azufre (SO<sub>2</sub>). Debido a la sustitución de combustibles tradicionales por gas natural, se cuenta con resultados favorables, parciales, en materia de control de la contaminación atmosférica.

En cuanto a prevención de desastres, se cuenta con tecnología de punta para apoyar el Programa para la Detección de Puntos de Calor mediante Técnicas de Percepción Remota para la prevención de incendios (Antena MODIS); tecnología que está financiada con recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Adicionalmente, se ha intensificado la inspección a fuentes de contaminación de alto riesgo, tanto privadas como paraestatales.<sup>100</sup>

### 2.3 Avances legislativos en materia ambiental

En 1999 el Congreso de la Unión incorporó en los Artículos 4º, párrafo 5; y 25 de la Constitución el derecho de los ciudadanos a vivir en un medio ambiente sano bajo los principios del desarrollo sustentable.

Artículo 4º (párrafo 5): "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar".

Artículo 25º: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento al crecimiento

---

<sup>100</sup> <http://www.semarnat.gob.mx>

económico y al empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

Otras reformas constitucionales: Artículos 26, 27, 89, 104 y 115 Constitucionales. Asimismo se iniciaron reformas a leyes sectoriales y normas que regulan la explotación, uso y conservación de los recursos naturales renovables y no renovables. El Código Penal Federal fue reformado introduciéndose el concepto de delito contra el ambiente y la gestión ambiental. Por lo que toca a la LGEEPA, se promovió la descentralización de funciones de inspección y vigilancia. Se cuenta con un proceso que permite la administración, vigilancia y ejecución ambiental a través de las autoridades locales. Con esto, se amplían los márgenes legales para la participación pública en la gestión ambiental y se garantiza el acceso a la información y la posibilidad de impugnar, por medios jurídicos, los actos que dañen el ambiente. Recientemente, fueron modificadas las funciones de PROFEPA para incluir la impartición de justicia ambiental.

#### Reformas a Leyes y Códigos.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley Forestal.
- Ley de Pesca.
- Código Penal para el D.F. en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal.
- Código de Procedimientos Penales para el D.F. en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal.
- Código Civil.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley de Propiedad Industrial.
- Ley de Semillas.
- Ley Federal de Variedades Vegetales.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley de Navegación.

#### Nuevas leyes

- Ley General de Vida Silvestre.
- Ley Federal de Variedades Vegetales.
- Ley General de Aguas Nacionales.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

#### Iniciativas de ley pendientes

- Ley forestal.
- Ley de Bioseguridad y Sanidad de Organismos Vivos y Material Genético.
- Ley Federal de Derechos en Materia de Uso o Aprovechamiento de Aguas Nacionales.

- Ley de Impuesto sobre la Renta.
- Ley sobre Vestigios y Restos Fósiles.

#### Legislación a revisar con criterios de sustentabilidad

- Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles. D.O.F. diciembre 31 de 1975.
- Ley Orgánica de La Contaduría Mayor de Hacienda. D.O.F. diciembre 29 de 1978.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. D.O.F. diciembre 31 de 1976.
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas D.O.F. enero 4 de 1999.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos D.O.F. diciembre 4 de 1997.
- Ley de Planeación. D.F.O. Enero 5 de 1983.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles. D.O.F. enero 4 de 1999.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. D.O.F. enero 07 de 2000
- Ley Forestal. D.O.F. diciembre 22 de 1992.
- Ley General de Educación. D.O.F. julio 12 de 2000.
- Ley de Aguas Nacionales. D.O.F. diciembre 1 de 1992.
- Ley agraria D.O.F. febrero 26 de 1992.
- Ley General de los Asentamientos Humanos. D.O.F. julio 21 de 1993.
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización. D.O.F. mayo 19 de 1999.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O.F. mayo 18 de 1999.
- Ley Federal de Caza. D.O.F. diciembre 3 de 1951.
- Ley de Pesca. D.O.F. enero 8 de 1982
- Ley General de Bienes Nacionales. D.O.F. enero 8 de 1982.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional. D.O.F. enero 23 de 1998.

#### 2.4 Plan Nacional de Desarrollo

El nuevo modelo de desarrollo propuesto para los mexicanos del siglo XXI es romper con paradigmas anteriores, adoptar a la sustentabilidad como uno de los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, promover la participación social en la toma de decisiones, identificando los recursos naturales claves, el agua y los bosques, como asuntos de seguridad nacional, proponer la valoración económica y social de los recursos naturales, exigir la aplicación de la legislación ambiental sin excepción, y ubicando el tema del desarrollo sustentable donde siempre debió haberse ubicado: en la agenda económica de la Nación.

Entre los principios que sustenta el ejecutivo federal, señala cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación, uno de ellos es el de: *sustentabilidad*. En este renglón señala que la otra gran área excluida del proceso de formación de la nación mexicana ha sido la protección de la naturaleza. Tierra, aire, agua, ecosistemas naturales y sus componentes, flora y fauna, no han sido valorados correctamente y, por mucho tiempo, se les ha depredado y contaminado sin consideración.

La excepcional biodiversidad de la que nuestro país ha sido dotado como patrimonio natural ha sufrido daños considerables y debe preservarse para las generaciones futuras. Reconoce también como un hecho, que en los procesos de desarrollo industrial, de urbanización y de dotación de servicios, los recursos naturales no se han cuidado de manera responsable, al anteponer el interés económico a la sustentabilidad del desarrollo. Este proceso de devastación tiene que detenerse.

Se afirma que el desarrollo debe ser, de ahora en adelante, limpio, preservador del medio ambiente y reconstructor de los sistemas ecológicos, hasta lograr la armonía de los seres humanos consigo mismos y con la naturaleza. Debemos asumir con seriedad el compromiso de trabajar por una *nueva sustentabilidad* que proteja el presente y garantice el futuro. El capital natural de nuestro continente, de nuestro país, debe preservarse. Y éste es, precisamente, el criterio que el gobierno promoverá para garantizar un sano desarrollo.

En el capítulo 5.3.5: *Desarrollo en armonía con la naturaleza*, señala que el desarrollo social y humano armónico con la naturaleza implica fortalecer la cultura de cuidado del medio ambiente para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones; considerar los efectos no deseados de las políticas en el deterioro de la naturaleza; construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente, y estimular la conciencia de la relación entre el bienestar y el desarrollo en equilibrio con la naturaleza. Como indicadores para evaluar los resultados obtenidos se integrará información sobre la moderación del daño a la atmósfera el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos, entre otros.

*Estrategias.* a). Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil. b). Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores. c). Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos. d). Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción

transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables.

Destaca también en el rubro: *Objetivos primordiales para el crecimiento con calidad*, cinco grandes objetivos que permitan vertebrar las estrategias reconocidas por el nuevo gobierno hasta el momento y ordenar aquellas acciones que plantee la sociedad a lo largo de los próximos seis años. Uno de ellos es el 5: *Crear condiciones para un desarrollo sustentable*.

Para asegurar un desarrollo sustentable se difundirá información para promover una cultura en la que se respete el medio ambiente; se apoyará a instituciones dedicadas a la conservación del medio ambiente; se reglamentará el uso y la explotación de acuíferos para optimizar su uso y conservar este recurso; se fomentará la adopción de procesos productivos limpios; se aplicarán políticas de respeto al medio ambiente en las empresas paraestatales. Además, se incorporarán nuevas áreas naturales a un régimen de protección y conservación, promoviendo alternativas económicas para sus pobladores y se fomentarán las unidades de manejo ambiental sustentable, que contribuyan a conservar, promover y facilitar la biodiversidad, a disminuir las probabilidades de degradación de ecosistemas y especies en riesgo de extinción y a fomentar la recuperación de especies de alto significado ecológico, simbólico y económico para las identidades regional y nacional.

Como se observa, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), refleja todavía la tendencia a considerar que los problemas ambientales son de orden físico-biológico exclusivamente, a pesar de plantear como uno de sus principios fundamentales, que no podemos aspirar a un desarrollo sustentable si el crecimiento del país no respeta los recursos naturales y no contamos con un sistema educativo que promueva su conservación y su uso racional.

La planificación de los aspectos ambientales para el desarrollo sustentable debe entenderse en términos generales desde el campo de la administración pública como el proceso de identificación, programación y conciliación de los conflictos surgidos entre los objetivos y medios del desarrollo, por un lado, y la dinámica, las limitaciones y potencialidades de la naturaleza, por el otro. En tal virtud, podría decirse que consisten, en la práctica, en la formulación y programación de procesos de ajustes y transformaciones del sistema social y sus estilos de desarrollo que conduzcan a la preservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente y sus recursos, así como de la estrategia para ponerlos en ejecución.

Según Semkel y Gligo,<sup>101</sup> dada la compleja naturaleza de la dimensión ambiental y los problemas que plantea, ese ejercicio no puede constituir ni una planificación

<sup>101</sup> Semkel O. y N. Gligo. *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*. FCE. México, 1981

sectorial aislada, ni limitarse al ámbito de los recursos naturales y su manejo sectorial. Se relaciona también -y fundamentalmente- con aspectos de la organización social y los estilos de desarrollo que afectan directamente a las condiciones del ambiente. También podría decirse que la planificación del desarrollo relativa a la preservación y el manejo de los recursos ambientales, deberá destinarse a preservar la vida de las generaciones presentes (la subsistencia), a garantizar la de las generaciones futuras (supervivencia), a compartir y ordenar sus asentamientos y su hábitat (convivencia) y mejorar constantemente y dignificar la calidad de vida.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Deliberadamente se quiere subrayar el carácter instrumental de este tipo de planificación propuesto en relación con un enfoque del desarrollo de la sociedad que sea simultáneamente ideológico, holístico y sistemático.