

## VEINTE AÑOS DE LA PROFEPA. CONTRIBUYENDO A LA GOBERNANZA

Luis FUEYO MAC DONALD

SUMARIO: I. *La gobernanza y los instrumentos de la política ambiental.*  
II. *El papel de la Profepa para garantizar la participación de la sociedad en la gestión ambiental.* III. *Los alcances y los retos.* IV. *Referencias.*

### I. LA GOBERNANZA Y LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Una característica esencial de la sustentabilidad ambiental es la participación de la sociedad en la toma de decisiones y la atención de los temas ambientales. Los procesos de fortalecimiento de estos temas en las agendas nacionales han garantizado la existencia de nuevos espacios legales y administrativos, así como un conocimiento e interés creciente de la población por participar en la atención de la problemática ambiental. Institucionalmente se han generado instrumentos para impulsar estos procesos y paulatinamente la sociedad se ha apropiado de los espacios de participación pública en esta materia.

El papel que ha jugado la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en este proceso de construcción de la gobernanza ambiental, a través de un breve repaso de algunos temas relevantes, es el objetivo de este artículo.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) establece como instrumentos de la política ambiental la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio, la regulación ambiental de los asentamientos humanos, la evaluación de impacto ambiental, las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, la autorregulación y las auditorías ambientales, la investigación y educación ecológicas y otros

instrumentos, como los económicos.<sup>1</sup> Estos instrumentos ofrecen una plataforma para que la sociedad se involucre en la gestión ambiental y participe en los procesos de toma de decisiones que afectan el medio ambiente y el uso y manejo de los recursos naturales, indispensables para sustentar la vida. Por ello, brindan espacios de participación pública, a través de los cuales la sociedad puede expresarse, individual o colectivamente.

Las disposiciones de la LGEEPA, de acuerdo con su artículo 1o., son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable.<sup>2</sup> Por concepto, el desarrollo sustentable tiene tres ejes:

- a) Medio ambiente.
- b) Bienestar social.
- c) Economía.

La premisa para que este desarrollo sea factible es que se garantice un equilibrio entre los elementos citados, entendiendo su interdependencia (si alguno de éstos no se logra, se afectarán los demás). El segundo aspecto total del desarrollo sustentable es que se realice sin menoscabo de las generaciones futuras.<sup>3</sup> Para cumplir la premisa del balance requerido, la sociedad debe ser partícipe, estar informada correcta y puntualmente, entender cuál es su papel, saber cómo lo puede desempeñar y responsabilizarse de hacerlo. El Estado debe informar a su ciudadanía, establecer y garantizar el funcionamiento de canales e instrumentos que permitan la comunicación de la sociedad (organizada o no) con las estructuras institucionales responsables de la atención de los problemas ambientales. La sociedad, por su parte, debe participar y demandar que sus derechos sean respetados. En México se realizaron diversas modificaciones al marco legal para garantizar estos derechos. De esta forma se incorporaron ciertos preceptos derivados de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo* y de la *Agenda 21*.<sup>4</sup> De particular importancia son las enmiendas al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde el derecho a

<sup>1</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2003), *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, 2a. ed., México, Semarnat, capítulo IV.

<sup>2</sup> *Ibidem*, artículo 1o.

<sup>3</sup> Se retoma la definición de desarrollo sostenible del informe *Nuestro futuro común* de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo publicado en 1987, como “aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

<sup>4</sup> Riviera, A. E. y Villalobos, G. (2001), “The Coast of Mexico: Approaches for its Management”, *Ocean and Coastal Management*, 44, 729-756.

un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de su gente, y la noción de desarrollo sustentable fueron introducidos en 1999.<sup>5</sup>

Lo anterior se precisa en la *Declaración de Río*, que enmarca la participación ciudadana en la gestión ambiental en su Principio número 10, “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”. Por eso, se enfatiza nuevamente la necesidad de que el Estado, en todas sus entidades, proporcione a la población la información suficiente y accesible sobre el medio ambiente, lo que en la práctica representa la única forma de propiciar su interés y darle oportunidad de sensibilizarse y participar en los procedimientos judiciales y administrativos que implican las acciones por la mejora ambiental. Al respecto, la *Agenda 21* dispone una sección al fortalecimiento del papel de los grupos principales señalando que “uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones”, para lo cual se requieren nuevas formas de participación.

La participación ciudadana está enmarcada en las fracciones VII y IX del artículo 1o. de la LGEEPA;<sup>6</sup> en ella se puede observar el doble papel que juega la población y las entidades gubernamentales: “garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente” y “el establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental”. Mientras que la fracción III del artículo 15 determina como principio para la formulación y conducción de la política ambiental que “las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico”.<sup>7</sup>

Uno de los mejores instrumentos de la política ambiental, no expresamente señalado como tal en la LGEEPA, es el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas (ANP). La propia LGEEPA dedica un capítulo a este tema que, sin duda, constituye uno de los ejemplos más completos de la participación de la sociedad en temas ambientales.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Quijano, P. M. y Rodríguez, A. B. (2004), “El marco legal de la zona costera”, en Riviera-Arriaga, E. et al. (eds.), *El manejo costero en México*, Universidad Autónoma de Campeche-SEMARNAT-CETYS-Universidad de Quintana Roo, pp. 69-84.

<sup>6</sup> Véase nota 1, artículo 1o.

<sup>7</sup> Véase nota 1, artículo 15.

<sup>8</sup> Véase nota 1, título segundo, capítulo I.

Las ANP se han constituido como el marco legal e institucional más sólido para garantizar la participación de la ciudadanía en la administración de un espacio territorial. Esta participación es señalada para el establecimiento, administración y manejo de las ANP en el artículo 47 de la LGEEPA.<sup>9</sup> Podemos citar, por ejemplo, los procesos requeridos para decretar una nueva ANP<sup>10</sup> en que el Estado debe garantizar que las personas y grupos que podrían verse directa o indirectamente afectados o beneficiados por un decreto de ANP sean consultados previo a la declaratoria. Los Consejos Asesores<sup>11</sup> son otro ejemplo de mecanismo de participación social para el manejo de las ANP. Éstos pueden ser constituidos por la autoridad con el objetivo de que asesoren y apoyen a los directores de las ANP.<sup>12</sup>

La Profepa tiene la responsabilidad, en todos los instrumentos de política ambiental, de vigilar el cumplimiento adecuado del marco legal que los regula; también ha establecido espacios de participación social que promueven y fomentan mayor cumplimiento de las leyes ambientales en nuestro país.

La gobernanza no es un término nuevo; sin embargo, se ha incrementado su uso a partir de la política aplicada por el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a mediados de la década de los noventa, con base en el proyecto “Buena Gobernanza”. Fraga y otros autores (2008) señalan que

la gobernanza ambiental reconoce que el gobierno no es el único agente que debe responsabilizarse de la gestión de los problemas ambientales sino que la solución está en hacerlo junto con la sociedad. Este reconocimiento ha generado la aparición de diversos mecanismos de participación privada y social para involucrarse en los temas de la agenda pública ambiental. Gobernar consiste hoy en crear interdependencia entre los actores públicos y privados, políticos y civiles de una sociedad.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Véase nota 1, artículo 47.

<sup>10</sup> Véase nota 1, artículo 58.

<sup>11</sup> De acuerdo al artículo 20 del Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas de la LGEEPA, los consejos asesores consisten de un máximo de 21 miembros y se conforman con un presidente honorario (gobernador del estado), presidente ejecutivo (elegido por la mayoría del Consejo), secretario técnico (director del ANP), presidente del municipio o municipios en los cuales se encuentra el ANP y representantes de instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, empresas privadas, ejidos, comunidades, propietarios, poseedores de derechos y habitantes locales del ANP. Asimismo, los miembros del Consejo pueden invitar a sus sesiones a representantes de las instituciones gubernamentales de nivel federal, estatal y municipal (DOF, 30 de noviembre de 2000).

<sup>12</sup> Véase nota 11, artículo 17.

<sup>13</sup> Fraga, J. *et al.* (eds.) (2008), *Descentralización y manejo ambiental: gobernanza costera en México*, México, CINVESTAV, IPN.

Los principios de la *buena gobernanza* del PNUD (Gobernanza y Desarrollo Humano Sostenible, 1997), son:

- Voz y legitimidad: escuchar la voz de todos y orientar al consenso en la toma de decisiones.
- Dirección: tener una perspectiva amplia y de largo plazo, es decir, una visión estratégica.
- Desempeño: atender las demandas de todos los grupos de interés, y
- Rendición de cuentas: responsabilidad de las instituciones ante el público sobre las acciones realizadas.

Aunque de diferente manera, estos principios están contenidos en las acciones desempeñadas por la Profepa en el cumplimiento de sus atribuciones. Algunos de ellos claramente expresados en los ejemplos que se comentan.

## II. EL PAPEL DE LA PROFEPA PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

Hace veinte años, a la par de la celebración de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, nació la Profepa. El 4 de junio de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el que se establece la creación de la Profepa y del Instituto Nacional de Ecología (INE) como órganos desconcentrados de la Sedesol.<sup>14</sup>

La creación de la Profepa refleja, en buena medida, el reclamo social de garantizar el cumplimiento efectivo de la ley por la realización de obras y actividades que impactan negativamente el medio ambiente y degradan los recursos naturales.

La Profepa tiene la tarea de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental y sancionar los incumplimientos. Antes de su existencia, la verificación del cumplimiento de las leyes en esta materia se hacía de manera sectorial, sin la atención integral que requiere la compleja problemática del medio ambiente. Con su creación se fortalecieron el marco legal y administrativo para iniciar un proceso de control sobre las actividades productivas y de servicios que ocasionan, o pueden ocasionar, impactos negativos al medio ambiente. El éxito de dicho proceso ha sido posible solamente cuando se ha tenido una plena participación de la sociedad.

<sup>14</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 1992, “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social”.

Dicha participación social en el cumplimiento de la normatividad ambiental a través de la estructura y las iniciativas de Profepa ha transitado varias etapas y se ha expresado en una serie de mecanismos e instrumentos que han ocupado el escenario ambiental del país en estos veinte años. Entre los ejemplos más evidentes se encuentran los procesos voluntarios de certificación ambiental, la participación social a través de los procesos de quejas y denuncias, y los comités de vigilancia comunitaria.

La estructura original de la Profepa estuvo compuesta por la Subprocuraduría de Auditoría Ambiental, la Subprocuraduría de Verificación Normativa y la Subprocuraduría de Participación Social y Quejas. Dicha estructura reflejaba las prioridades de entonces: la atención de los problemas ambientales generados por la industria y la preocupación porque la sociedad conociera y participara en la atención de la problemática ambiental. Las atribuciones de entonces comprendían la inspección y vigilancia de los procesos industriales, la promoción de la auditoría ambiental y, destacadamente (para los fines de esta revisión) la promoción de la participación social que se proponía contribuyera al incremento de los niveles de observancia de la normatividad ambiental.

En ese marco, tuvieron especial atención en los primeros años los procesos industriales, particularmente aquéllos de las grandes industrias. Al poco tiempo de vida de la institución, se incorporaron a los procesos de inspección otras actividades productivas y de servicios, incluidas las de la pequeña y mediana industria.

En esa primera etapa, la Profepa alcanza importantes logros en los procesos de inspección en materia industrial y de verificación voluntaria, así como en el fortalecimiento de la participación social.

Es fundamental señalar que las modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1996, permitieron incrementar los espacios de participación social al incorporar figuras de cumplimiento voluntario de la Ley y fortalecer y ampliar los instrumentos de política ambiental.

Con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), el 28 de diciembre de 1994, se incrementan sustancialmente las atribuciones de la Profepa.<sup>15</sup> La integración de la Profepa a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) como órgano desconcentrado se establece en el Reglamento Interior de la propia Semarnat.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1994, “Establecimiento de la SEMARNAP”.

<sup>16</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 8 de julio de 1996, “Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca”.

El Reglamento señala que la Profepa tendrá, entre otras atribuciones, las de vigilar el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, de aprovechamiento y protección de los recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestre, terrestres y acuáticas, pesca y zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar y áreas naturales protegidas. El único campo de aplicación de la ley en materia ambiental para el que Profepa nunca ha tenido atribuciones es el del agua.

La transformación de la estructura de Profepa, al pasar de tres a cuatro subprocuradurías (véase cuadro 1), refleja el ajuste de las prioridades y de los procesos de procuración de justicia ambiental.

De esta forma, la Profepa transita a lo largo de veinte años, de tener una prioridad mayoritariamente industrial hacia la atención de los recursos naturales. De algún modo este proceso de transformación refleja la visión sobre el papel estratégico que tienen los recursos naturales para el país.

Con la ampliación de acciones sobre la verificación de la normatividad de los recursos naturales, la Profepa ajusta su estructura para incorporar la Subprocuraduría de Recursos Naturales y la Subprocuraduría Jurídica de la que hoy depende la Dirección General de Quejas, Denuncias y Participación Social. A continuación se muestra la transición señalada.

CUADRO 1. ESTRUCTURA ORIGINAL Y ACTUAL DE LA PROFEPA

<i>Estructura original 1992</i>	<i>Estructura actual 2012</i>
1. Subprocuraduría de Auditoría Ambiental.	1. Subprocuraduría de Auditoría Ambiental.
2. Subprocuraduría de Verificación Normativa.	2. Subprocuraduría de Inspección Industrial.
3. <i>Subprocuraduría de Participación Social y Quejas (desaparece).</i>	3. <i>Subprocuraduría de Recursos Naturales (se agrega).</i>
	4. <i>Subprocuraduría Jurídica (se agrega y se le incluye la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social).</i>
4. Delegaciones Federales en las 32 entidades.	5. Delegaciones Federales en las 32 entidades.

De la evolución de la Profepa para garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental, resaltamos tres de las experiencias directamente articuladas con el eje de gobernanza:

- El cumplimiento voluntario de la normatividad ambiental.
- El fortalecimiento de los espacios y canales institucionales para garantizar la participación social, el derecho a tener acceso a información ambiental y la denuncia ambiental como instrumento de exigencia de cumplimiento de la ley.
- La vigilancia comunitaria del aprovechamiento y protección de los recursos naturales.

Estos temas no se refieren en orden prioritario, pues cada uno ha sido fundamental para avanzar en la construcción de la gobernanza ambiental. Reflejan desde sus programas y con sus resultados, los esfuerzos por consolidar la participación de la sociedad en la atención a la problemática ambiental y de los recursos naturales en México.

### 1. *Auditoría ambiental*

La auditoría ambiental tiene sus antecedentes mucho antes de la creación de Profepa y había sido utilizada como un instrumento para dar salida a la muy grave situación de incumplimiento ambiental de muchas empresas en una época en la que la aplicación de la legislación ambiental era altamente discrecional.<sup>17</sup> El Programa de Auditoría Ambiental de Profepa, aunque con ajustes, ha estado presente desde 1992 y forma parte de los instrumentos y mecanismos voluntarios que impulsa la institución para fortalecer el cumplimiento de la legislación ambiental.

Si bien la auditoría ambiental no es considerada en general como un mecanismo directo de participación social, el hecho de que se trate de un mecanismo voluntario por el cual se han auditado un importante número de empresas y servicios lo coloca claramente en el ámbito de los procesos de construcción de la gobernanza ambiental. Ha sido un instrumento de apoyo a la industria (incluyendo a la pequeña y mediana), a organizaciones de productores y de servicios para identificar debilidades en el cumplimiento ambiental a través de la revisión de sus procesos y del establecimiento de programas que permitan ajustarlos para cumplir la normatividad ambien-

<sup>17</sup> Murad, R. P., 2007, "Auditoría ambiental voluntaria", INE, artículo de la página [www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx).



tal. Ha sido importante también para avanzar en el cumplimiento de estándares internacionales y de buenas prácticas en diversos procesos industriales que no están normados.

Con las modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1996 se incluyó la figura de la auditoría ambiental y simultáneamente su campo de acción se amplió al del aprovechamiento de los recursos naturales.

El Programa de Auditorías Ambientales ha otorgado, a partir de 1997, certificados de “industria limpia”. Éstos fueron sustituidos por un certificado de “cumplimiento ambiental”. Además, las organizaciones que ya cumplen con la legislación pueden aspirar a un reconocimiento denominado “excelencia ambiental”.

Históricamente a través del Programa Nacional de Auditoría Ambiental, de 2007 a 2012, se han otorgado un total de 5,949 certificados, incluyendo las renovaciones (véase cuadro 2).

CUADRO 2. CERTIFICADOS ENTREGADOS POR PROFEPA  
DEL 1o. DE ENERO DE 2007 AL 1o. DE ABRIL DE 2012

<i>Año</i>	<i>Certificados entregados</i>
2007	968
2008	1,217
2009	1,060
2010	1,358
2011	1,163
2012	317

Como parte de la ciudadanización del proceso y para garantizar su transparencia, se cuenta con un Consejo Consultivo del Programa y con grupos de trabajo diversos. Éstos incluyen los grupos de trabajo de ética y de riesgo ambiental.

Como datos históricos relevantes, resaltan que de 1995 a mayo de 2000 se habían firmado 1,085 planes de acción y para mediados del año 2000 se tenían 1,614 instalaciones incorporadas al programa, que representaban más del 60% PIB del país en ese momento.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> *Idem.*

## 2. Participación social, quejas y denuncias

Las quejas, denuncias y la participación social constituyen un referente directo del establecimiento de espacios para el ejercicio de la gobernanza. Un elemento fundamental para garantizar el acceso de la sociedad a un medio ambiente sano, es contar con este tipo de canales para exigir el cumplimiento de las leyes ambientales.

El artículo 5o., fracción XVI, de la LGEEPA, establece la obligación del gobierno federal de promover la participación social en temas ambientales, mientras que el 7o., fracción XIV, establece la obligación para los gobiernos estatales.<sup>19</sup> Las reformas de 1996 a la LGEEPA consolidan y amplían los espacios de esta participación y son los preceptos básicos sobre los que la Profepa ha cumplido sus atribuciones y ha desarrollado sus programas.

La figura de la denuncia ambiental ha sido otro de los ejes para garantizar la participación de la sociedad. Si bien ha estado reglamentada, al menos desde 1982 en la Ley Federal de Protección al Ambiente, es con la Profepa que la denuncia ambiental adquiere un carácter institucional sólido y se convierte de forma práctica en el medio legal utilizado por la sociedad para demandar la protección del medio ambiente.

Con el paso de los años la estructura de Profepa se modificó y ajustó los programas y las estrategias para impulsar la participación social y garantizar el cumplimiento legítimo de sus obligaciones.

En esta materia, el Reglamento Interior de 1996 ratificó y amplió lo que se establecía en sus atribuciones originales: recibir, investigar y atender las quejas y denuncias y salvaguardar los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente y recursos naturales.

De 1992 a marzo de 2012 la Profepa recibió 126,459 denuncias y de ellas 102,207 han sido concluidas.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Véase nota 1, artículoS 5o. y 7o.

<sup>20</sup> Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2000, *Informe 1995-2000*, México, 343 pp. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), *Informe Anual de Profepa*, México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno*, Semarnat, p. 254. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno*, Semarnat. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Biblioteca, (2000), *Estímulo y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental (biblioteca. itam.mx/docs/inf gob00/162.xls)*.

Los canales de participación social de Profepa se han mantenido durante los veinte años de existencia de la institución, aunque con modificaciones y ajustes a su estructura y a los programas de atención a la ciudadanía.

Actualmente, la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social depende de la Subprocuraduría Jurídica por Acuerdo de adscripción publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 2011.

### 3. *La vigilancia comunitaria*

La *vigilancia comunitaria* constituye un espacio para que ciudadanos y organizaciones sociales coadyuven con la autoridad en funciones de vigilancia de los recursos naturales. Destaca el trabajo de la Profepa con las comunidades locales, para establecer y operar los Comités Mixtos de Vigilancia Pesquera, Forestal y de Flora y Fauna Silvestre. Aunque la denominación de los comités ha variado, esta experiencia representa una nueva etapa en la relación de la autoridad ambiental con la ciudadanía en el proceso de construcción de la gobernanza ambiental.

Es fundamental señalar que el proceso de vigilancia comunitaria ha implicado que las comunidades proponen a los vigilantes de entre sus comunidades, con el compromiso de estar atentas al comportamiento de la persona a quien han propuesto. Implica también un proceso de capacitación, acreditación y seguimiento de las actuaciones de parte de Profepa. Lo anterior se establece en *actas constitutivas* de Comités de Vigilancia.

A manera de ejemplo, para las ANP, en las que se protegen los ecosistemas y la biodiversidad en polígonos geográficos bien definidos, se establecen programas de vigilancia comunitaria coordinados entre Profepa y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) como el Programa de Vigilancia Comunitaria (Provicom). Este Programa permite otorgar recursos a las comunidades para la realización de acciones de vigilancia. Los recursos son subsidios otorgados por el gobierno federal.<sup>21</sup>

El proceso de vigilancia comunitaria es sumamente valioso en sí mismo y constituye una piedra angular para garantizar condiciones de gobernanza en materia de aprovechamiento y protección de los recursos naturales; sin embargo, como todo proceso que se ha desarrollado en un escenario de complejidad social no ha estado exento de problemas. Ha sido necesario realizar ajustes para garantizar la actuación de los vigilantes con estricto apego a las

<sup>21</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2007, *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas*, México, 50 pp.

reglas y la normatividad aplicable. La institución y las propias comunidades son corresponsables para establecer y garantizar la permanencia de este tipo de mecanismos que sin duda son esencia de la gobernanza ambiental.

De 2001 a 2011 se integraron 1,657 *comités de vigilancia ambiental participativa* a nivel nacional y se acreditaron cerca de 10,700 vigilantes comunitarios en todo el país. Durante 2012 la Profepa ha instalado 36 comités con 405 vigilantes. Sin duda el mecanismo de *vigilancia comunitaria* de la Profepa ha evolucionado a lo largo de los años. Podemos mencionar esquemas innovadores como las *redes de vigías*, campaña promocional de la Profepa en 2007 para invitar a la sociedad civil a participar activamente en estas redes con el objetivo de incentivar mayor participación de los ciudadanos en la protección de la gran riqueza de recursos naturales con que cuenta el país; y, paralelamente, desalentar a los traficantes de madera ilegal al lograr una vigilancia social más extensa. Otro ejemplo de mecanismo innovador es el que dio inicio en 2009 a través del *operativo intensivo contra la tala clandestina* “Cero Tolerancia” en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca. Dicho programa se ha mantenido hasta la fecha y, a través de éste, se integraron doce comités de vigilancia (ciento cincuenta ejidatarios) logrando su participación activa en el cuidado y guardia de sus propios recursos forestales.

Para destacar la relevancia de la *vigilancia comunitaria* y la conformación de los *comités de vigilancia ambiental participativa*, es importante recordar que 85% de los bosques y selvas del país son propiedad de ejidos y comunidades. La participación y compromiso de los dueños de las tierras en la protección de dichas zonas y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales es indispensable. (Nota Profepa: Comités de Vigilancia Ambiental Participativa.)

### III. LOS ALCANCES Y LOS RETOS

La Profepa tiene como tarea fundamental incluir la participación social como eje central de la gestión ambiental y vincular estrechamente sus programas y acciones con otras que contribuyen al desarrollo sustentable. Su papel es esencial para la integración de las políticas nacionales con las políticas ambientales que permitan avanzar hacia la sustentabilidad.

Deben fortalecerse los esfuerzos de coordinación con otras instancias del gobierno federal para priorizar la atención de la verificación del cumplimiento de las leyes ambientales.

Tiene la institución un reto especial en mantener y robustecer la confianza ciudadana sobre sus actuaciones, procedimientos administrativos y sanciones. La legitimidad de sus actos es condición fundamental para el fortalecimiento de la gobernanza.

También es prioritario mantener el buen camino de la aplicación de los instrumentos de cumplimiento voluntarios de la legislación ambiental a través del fortalecimiento y aplicación escrupulosa de incentivos. Este proceso debe garantizar efectivamente el incremento del cumplimiento de la ley.

La participación social y la atención de quejas y denuncias deben consolidarse como mecanismos reconocidos y utilizados por la sociedad en esta materia.

La vigilancia comunitaria, con todos los riesgos que entraña bajo condiciones ambientales y sociales sumamente complejas, debe conservarse como uno de los ejes más importantes de la gobernanza, cuidando escrupulosamente la aplicación de la ley y la legitimidad de los actos de vigilancia. Este instrumento debe contribuir a la reducción real de la comisión de ilícitos ambientales sobre la base de la participación comunitaria en la protección de sus recursos y ecosistemas.

La Profepa, con base en las fortalezas construidas en estos veinte años y la experiencia de su personal, tiene condiciones para iniciar una nueva etapa de vida institucional enfrentando los enormes retos de garantizar el cumplimiento de la ley a través del fortalecimiento de mecanismos de participación social que contribuyan a la construcción de la gobernanza ambiental en México.

#### IV. REFERENCIAS

ALFIE COHEN, M. (2011), *Comprometidos para negociar: conflicto y gobernanza ambiental*, México, UAM.

Comisión Mundial de Medio Ambiente y del Desarrollo, *Nuestro futuro común*.

*Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

*Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 1992, “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social”.

*Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1994, “Establecimiento de la Semarnap”.

*Diario Oficial de la Federación*, 8 de julio de 1996, “Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca”.

*Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000, “Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas”.

- Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero de 2003, “Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales”, México, Cámara de Diputados.
- FRAGA, J. *et al.* (eds.) (2008), *Descentralización y manejo ambiental: gobernanza costera en México*, México, CINVESTAV-IPN.
- Instituto Tecnológico Autónomo de México. Biblioteca (2000), *Estímulo y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental*.
- MORALES, E. (2000), *La participación social en la agenda ambiental municipal*.
- MURAD, R. P. (2007), *Auditoría ambiental voluntaria*, INE, artículo de la página [www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx).
- QUIJANO, P. M. y RODRÍGUEZ, A. B. (2004), “El marco legal de la zona costera”, en RIVIERA-ARRIAGA, E. *et al.* (eds.), *El manejo costero en México*, México, Universidad Autónoma de Campeche-Semarnat-CETYS-Universidad, Universidad de Quintana Roo.
- Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales (2010), PNUMA.
- RIVIERA, A. E. y VILLALOBOS, G. (2001). “The Coast of Mexico: Approaches for its Management”, *Ocean and Coastal Management*, 44.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (2000), *Informe 1995-2000*. México.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), *Informe Anual de la Profepa*, México.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2003), *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, 2a. ed., México, Semarnat.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2007), *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas*, México.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno*, Semarnat.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno*, Semarnat.