

40721
2851



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

**" LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 26
CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE
PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA FORMULACIÓN
DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO GENERAL
DEL TERRITORIO "**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
KARLA LILIA MARTÍNEZ SULVARÁN

ASESOR:
LIC. JOSÉ HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PAGINACION DISCONTINUA

A Dios, por darme fe y esperanza
en cada momento de mi vida y
permitirme llegar a donde estoy.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A mi señor padre, JORGE MARTÍNEZ
CHINAS, como un reconocimiento a sus
sacrificios, un gran ejemplo de
honestidad, trabajo y paciencia, cariño y
dedicación que han hecho de mí una
persona mejor.

A mi señora madre,
GUADALUPE SULVARÁN
PÉREZ, gracias porque sin su
apoyo en el cuidado de mi hija,
hubiera sido imposible continuar
mis estudios.

A la ilusión de mi vida, mi hijita, KARIME
SAMANTHA, que con su alegría de vivir
y su encantadora sonrisa me ayuda a
seguir superándome. Espero que estas
cortas líneas te ayuden a entender que
los conocimientos son el mejor regalo
que tendrás. Te quiero.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, con toda mi gratitud y sincera admiración para todos aquellos que hacen posible la existencia de esta importante Institución.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

A la ENEP Aragón, con gran afecto agradezco a todos quienes directa o indirectamente participaron en mi formación profesional y me ayudaron a realizarme como una alumna más de esta escuela.

A mi asesor, Licenciado José Hernández Rodríguez, a quien admiro y respeto no sólo como maestro sino como ser humano, ya que gracias a sus consejos y conocimientos transmitidos he logrado la conclusión de este trabajo.

Al Licenciado Raúl Juárez, por ser un ejemplo a seguir, gracias por su entrega y apoyo. Por hacerme sentir como parte de su familia y por su gran profesionalismo, consejos y paciencia.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4

A mi sínodo, con mi más profundo agradecimiento ya que sin su presencia hubiera sido imposible llegar a la culminación de esta fase de mi vida.

A todos mis amigos y amigas, que con su apoyo me han ayudado a superar momentos difíciles y con su amor y consejos me han dado ánimo para seguir por el camino correcto, gracias, Flor, Fernando, Bety, Oscar, Nancy, Carlos V., Liliana, Ignacio, Fabrizio, Jorge, y muy en especial a Carlos A.

ABREVIATURAS

APF: Administración Pública Federal

CPEUM : Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CIBIOGEM: Comisión Intersecretarial de bioseguridad y organismos genéticamente modificados

CONABIO: Comisión Intersecretarial para el conocimiento y uso de la biodiversidad

DAS: Organización Desarrollo, Ambiente y Sociedad, S.C.

EUA: Estados Unidos de América

INE: Instituto Nacional de Ecología

LFTAIPG: Ley Federal De Transparencia Y Acceso A La Información Pública Gubernamental

LGEIPA: Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

LP: Ley de Planeación

LOAPP: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

NMS: Nuevos Movimientos Sociales

SNPD: Sistema Nacional de Planeación Democrática

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

TVA: Tennessee Valley Authority

PND: Plan Nacional de Desarrollo

POET: Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio

POEGT: Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio

PNMARN: Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales

PNUMA: Programa para las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente

OEGT: Ordenamiento Ecológico General del Territorio

ONG'S: Organizaciones no gubernamentales

ONU: Organización de las Naciones Unidas

INDICE

INDICE DE ABREVIATURAS
INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

LA PLANEACIÓN AMBIENTAL EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA, CON UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

1. BASE CONSTITUCIONAL: EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA VERTIENTE DE CONCERTACIÓN 1

1.1.1 ENFOQUES DIVERSOS 9

1.1.2 UNA PERSPECTIVA ECLÉCTICA 11

1.1.3 EL CONTEXTO DE LA PLANEACIÓN EN LOS CIRCUITOS MERCANTILES GLOBAL 12

1.2 LA LEY DE PLANEACIÓN (CAPÍTULO SEXTO, CONCERTACIÓN E INTRODUCCIÓN) 14

1.3 LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE 16

1.4 LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL 22

1.5 EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO 25

1.5.1 AUSENCIA DE UNA VISIÓN ECOSISTÉMICA 25

1.5.2 EL DESARROLLO ANÁRQUICO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS 25

1.5.3 LA CENTRALIZACIÓN 26

1.5.4 NORMATIVIDAD COMPLEJA Y CONFUSA 26

1.5.5 AUSENCIA DE CONGRUENCIA Y PERMANENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS 27

1.5.6 PREEMINENCIA DE INTERESES AJENOS AL DESARROLLO SUSTENTABLE	27
---	-----------

CAPÍTULO II

LA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA VARIABLE AMBIENTAL

2. DEFINICIONES Y CONCEPTUALIZACIÓN	29
2.1 LA PLANEACIÓN	29
2.2 DESARROLLO SUSTENTABLE	32
2.3 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA VARIABLE AMBIENTAL	35
2.4 ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN	43

CAPÍTULO III

LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CORRESPONSABLE DE LA SOCIEDAD EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN AMBIENTAL. LA ESENCIAL PARTICIPACIÓN DE LA MUJER PARA LOGRAR EL DESARROLLO SUSTENTABLE

3. PRINCIPIOS DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA LA FORMULACIÓN Y CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL	48
3.1 LA ESENCIAL PARTICIPACIÓN DE LA MUJER PARA LOGRAR EL DESARROLLO SUSTENTABLE	53
3.2 EL ECOFEMINISMO	60
3.2.1 LA ANTIGUA IDENTIFICACIÓN DE MUJER Y NATURALEZA Y SU RECICLAJE CON EL SURGIMIENTO DEL ECOFEMINISMO	61
3.2.2 LOS ECOFEMINISMOS ESPIRITUALISTAS DEL TERCER MUNDO ...	63

8

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3.2.3 ECOFEMINISMOS CONSTRUCTIVISTAS	65
3.2.4 EL PROBLEMA DE LA PRAXIS	67
3.3 EL DISCURSO DE LO AMBIENTAL A PARTIR DEL ENFOQUE DE GÉNERO	68
3.4 EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO COMO POLÍTICA PÚBLICA Y LA EQUIDAD DE GÉNERO	70
3.5 LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER Y EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO	72

CAPÍTULO IV

EL PAPEL DE LA MUJER EN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

4.1 LA PROMOCIÓN DEL ESTADO PARA LA FORMACIÓN DE UNA CULTURA AMBIENTAL COMO EJE PARA LA SOCIALIZACIÓN DE PROYECTOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE	75
4.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO GENERAL DEL TERRITORIO, CON UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO	85
4.3 EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO Y LA EQUIDAD DE GÉNERO	88
4.4 LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL	94
4.4.1 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	95
4.4.2 FRANCIA	97
4.4.3 YUGOSLAVIA	98
4.4.4 ITALIA	99

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9

4.4.5 OTROS PAÍSES	100
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFÍA	107
LEGISLACIÓN CONSULTADA	110
OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS	110
DICCIONARIOS CONSULTADOS	111
INFORMACIÓN OBTENIDA POR VÍA ELECTRÓNICA	111

INTRODUCCIÓN

Pretendemos demostrar que se requiere reformar el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el desarrollo del país se realice de manera sustentable.

El desarrollo sustentable tiene como herramienta de planeación el ordenamiento ecológico del territorio. Éste es un proceso que se encuentra vinculado al sistema de planeación democrática, por lo que también demostraremos que el componente de la participación social, debe incluir de manera señalada el enfoque de género.

Por lo tanto, la construcción de nuestra hipótesis descansa en dos pilares: por un lado, el cambio de acento en la planeación para que ésta contemple el desarrollo del país atendiendo a la variable ambiental y se reoriente la visión economicista; y, por el otro, la equidad de género en la participación de la sociedad dentro del proceso de planeación.

Manejamos la idea de la necesidad de remontar el modelo patriarcal de hacer políticas de Estado, para poner en primer plano la esencial participación de la mujer en la toma de decisiones públicas, como requisito para la democratización del país.

En el primer capítulo se analiza someramente el texto constitucional que fundamenta la planeación y se hace énfasis en la vertiente de concertación, cuya finalidad es garantizar que el proceso de planeación sea democrático.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

II

Aquí se critica que en los años ochenta, al establecerse el sistema de planeación democrática, las políticas públicas se orientaban hacia cuestiones de naturaleza economicista: los recursos naturales eran considerados bienes y servicios, en un contexto de economía de mercado.

La reforma de mayo de 2002 a la Ley de Planeación, que incorpora la variable ambiental en el proceso de planeación, nos lleva a la convicción que debe tener su sustento en la Constitución este viraje, de ahí la necesidad de la reforma que se propone. En lo ambiental, la actividad del Estado en materia de planeación, tiene que valerse de la inducción y la concertación como herramientas para cumplir con la ley, y para que se actualice el objetivo del desarrollo sustentable, el ordenamiento ecológico del territorio debe estar reforzado con el elemento de la equidad de género.

Sostenemos que el ordenamiento ecológico general del territorio debe contar con una expresión clara de equidad de género al momento de abrirse el proceso participativo, para mantener congruencia con los principios internacionales que en materia ambiental predominan actualmente, y dado que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ordena la participación esencial de mujer en la formulación y ejecución de la política medio ambiental,

En el capítulo segundo se establece el marco conceptual de este trabajo, para contar con un hilo conductor de las expresiones fundamentales utilizadas en el tratamiento temático de esta exposición. Así, se definen los aspectos de planeación, el sistema nacional de planeación democrática, y el desarrollo sustentable; y se pretende explicar sus bases en distintas disciplinas, tales como el derecho administrativo, el derecho económico y la economía.

Enseguida se describen los elementos del artículo 26 Constitucional. Aquí, por cuestión de método, sin entrar en aspectos de hermenéutica jurídica, se deja sentado que la actividad interpretativa de los textos legales puede ser reductible a un acto cognoscitivo, o bien puede ser producto de una elección para tomar una decisión discrecional.

En consecuencia, sin entrar al estudio del planteamiento que realiza el legislador constitucional, en cuanto al sistema de planeación democrática, ubicamos el ordenamiento ecológico general del territorio como el proceso de planeación orientado a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente. Se trata de un sistema de planeación ecológica, que involucra a todos los sectores de la sociedad y los tres órdenes de gobierno.

Para cerrar el segundo capítulo, realizamos un ejercicio sobre la juridización de la planeación, partiendo desde luego de la expresión del constituyente de 1917, haciendo valer destacadamente que nuestra Carta Magna, es el instrumento de planeación por excelencia en nuestro sistema jurídico y constituye un modelo excepcional de carta fundamental, gracias a la creatividad de quienes trabajaron para plasmar en un texto jurídico y político las aspiraciones de la primera revolución social del siglo XX.

En este rubro se hace un recuento histórico de la inclusión de instrumentos de planeación en textos legales. Así dejamos sentada la evolución jurídica de este concepto a partir de 1930, cuando el Presidente Pascual Ortiz Rubio promulgó la primera Ley de Planeación, con énfasis las vías de comunicación como eje del progreso.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

IV

Enseguida mencionamos los planes sexenales de 1933 y 1939 propuestos por los Presidentes Cárdenas y Ávila Camacho, con alcances eminentemente políticos. Pasamos después al Plan de Inversiones del Gobierno Federal impulsado por Miguel Alemán en 1948.

En esta parte del capítulo segundo mencionamos que en 1976 López Portillo con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto establece mecanismos permanentes y sistemáticos para regular el proyecto de desarrollo económico. Este esquema se amplía en la década de 1972 a 1982 al favorecer que la planeación tenga un enfoque democrático participativo.

Como colofón de este proceso de juridización, en 1983 se publica la Ley de Planeación que plasma una estructura transversal de política pública apuntalada en el Artículo 26 Constitucional reformado, que estructura el sistema de planeación integrador. Más tarde, con la reforma a la Ley de Planeación, de mayo de 2002, se abandona la idea de desarrollo economicista puro al incluir la variable ambiental en la planeación nacional.

En el Capítulo Tercero tratamos el aspecto participativo en el proceso de planeación ambiental y centramos nuestros argumentos en la esencial participación de la mujer. Manejamos los principios que han de regir la actuación del Ejecutivo Federal en la formulación y conducción de la política ambiental que culmine en un proceso de inducción de conductas y actitudes de la sociedad general que permitan que concurren el crecimiento económico y la protección ambiental.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

v

Esta expresión de la participación social que encontramos en la Ley tiene su fuente en los principios internacionales que vinculan a nuestro país, desde la Cumbre de Estocolmo, pasando por la de Río de Janeiro hasta la reciente de Johannesburgo, así como los emanados de la doctrina. En este sentido, sostenemos que los instrumentos del Derecho Ambiental requieren de la participación de todos los actores de la sociedad, ya que la expresión jurídica de la relación sociedad-naturaleza, se da al regular la conducta humana y su interferencia con los procesos de la naturaleza.

Aquí argumentaremos la indispensable participación de la mujer para lograr el desarrollo sustentable ya que la inclusión de una visión de equidad de género en la agenda ambiental es una estrategia que debe ser incorporada en los espacios de debate y construcción de propuestas a nivel nacional e internacional, tal como podemos observar en los últimos acontecimientos de carácter global en los que se ha evidenciado que la mujer ha participado activamente en el tema ambiental.

Demostraremos mediante un recorrido somero del producto de diversas convenciones, conferencias y foros nacionales e internacionales relacionados con la equidad de género y el papel de la mujer en el desarrollo, que el feminismo y el ecologismo son dos movimientos sociales fundamentales contemporáneos.

Acreditaremos que el ordenamiento ecológico del territorio es una construcción de planeación democrática que debe contar con la esencial participación de la mujer para su realización, a partir de la exposición de lo acontecido desde la primera Conferencia Internacional sobre la Mujer en 1975, pasando por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la Declaración y Programa de Acción de Viena, el Programa 21, La Agenda Verde de las Mujeres, hasta la Quinta Conferencia

sobre la Mujer, efectuada en Pekín en el 2000. Sin embargo, reconocemos que continúa siendo muy limitado el acceso de la mujer en el proceso de formulación de políticas en materia ambiental.

Nuestra hipótesis se funda y se explica a partir de una aproximación a las tesis y rumbos político-filosóficos que han abanderado diversas pensadoras de nuestro tiempo y que exponemos en este capítulo tercero. En síntesis, se trata de elucidar cómo en la sociedad patriarcal que ha privado inveteradamente, en donde la mujer ha asumido roles secundarios y de sumisión, puede ésta acceder al necesario empoderamiento para impulsar políticas públicas hacia la sustentabilidad con equidad de género, que permeen transversalmente todas las acciones que planea el Estado.

Sostenemos en este rubro que se tiene que frenar la inercia del Estado que tiende a reproducir sistemas de discriminación y de desigualdad para, en su lugar, legitimar instancias de participación de la mujer mediante procesos que favorezcan la interrelación entre el gobierno y la sociedad con el componente de la equidad de género que hasta la fecha son incipientes, dado que prevalece una concepción "mujerista", como quedará demostrado en nuestro trabajo.

Aseguramos que si la mujer participa de manera integral, tanto en la formulación como en la ejecución del instrumento de planeación denominado ordenamiento ecológico del territorio, se avanzará hacia la fundación de políticas públicas que expresarán un consenso social susceptible de dotar al país de un instrumental eficaz para el tránsito hacia el desarrollo sustentable.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

VII

Dentro del cuarto capítulo, haremos énfasis en la necesaria reforma a nivel constitucional y por consiguiente a los diversos dispositivos jurídicos que norman la actividad del Estado como promotor de una sociedad con cultura y conciencia ecológicas, para la conformación de una política orientada hacia la democracia y al desarrollo sustentable.

Explicaremos cómo la participación social, con un enfoque de equidad de género en la planeación nacional, constituye un elemento fundamental para garantizar que el desarrollo sustentable del país sea integral y democrático, rompiendo así con los modelos de desarrollo actuales que están fundados en el ejercicio del poder, ya que coloca a ciertos grupos en condiciones de dominación y de discriminación, dando como resultado sistemas sociales injustos e inequitativos.

Efectuaremos un estudio breve tanto de las llamadas ecofilosofías, como de los denominados Nuevos Movimientos Sociales y su influencia en las actuales políticas, directivas o principios, que intervienen de manera decisiva en la formulación y ejecución de los instrumentos de política ambiental, demostrando que la sociedad cada vez tiene mayor concurrencia en la protección y cuidado del medio ambiente.

En esta sección realizaremos una reflexión crítica acerca de la ineficaz actividad del Estado, en cuanto a la formulación del proceso para establecer el ordenamiento ecológico general del territorio, a pesar de encontrarse establecido en la Ley, lo que deriva en la ausencia de políticas uniformes para la planeación y ejecución de acciones efectivas para la protección del medio ambiente y la consecución de un desarrollo sustentable integral y democrático.

Acreditaremos que de realizarse una reforma a nivel constitucional que incluya el enfoque de género de manera expresa en la planeación nacional, obligará a la adecuación y revisión de los dispositivos jurídicos secundarios a la inclusión de la participación de la mujer y de los indígenas en todo el proceso de planeación, y en consecuencia el sistema se democratizará realmente.

Para complementar la exposición, incursionaremos en una visión comparada de las tendencias de algunos países en materia de ordenamiento ecológico del territorio, aclarando que los modelos a explicar son los que la SEMARNAT eligió en el único texto "oficial" que encontramos sobre el tema. Así, el recorrido de esta información versa sobre la experiencia de los siguientes países: Estados Unidos de América, Francia, Italia, Yugoslavia y un bloque de países analizados en su conjunto, todo esto, desde luego de manera muy somera.

En esta visión se podrá observar que la tendencia de este instrumento de planeación está apuntalada en la participación democrática y en un sistema de planeación flexible e indicativo, en donde la mujer necesariamente debe ser considerada como palanca del desarrollo sustentable.

Finalizaremos el trabajo con una brevísima reflexión sobre el vínculo entre la libertad y la democracia y la necesidad de reformar el mandato constitucional relativo a la planeación democrática para fundar en un nuevo esquema la participación de la sociedad en el desarrollo, con un enfoque de género.

CAPÍTULO I

LA PLANEACIÓN AMBIENTAL EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA, CON UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

1. BASE CONSTITUCIONAL: EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA VERTIENTE DE CONCERTACIÓN

El artículo 26 de la CPEUM es la base constitucional de la planeación y ordena que el Estado organice un SPD del desarrollo nacional para que el proyecto de nación tenga un rumbo que será marcado por los objetivos que el Ejecutivo Federal establezca en el PND.

Asimismo indica que el Presidente de la República establecerá los mecanismos para que participen los diversos sectores de la sociedad, a esto se le denomina concertación, y este elemento es precisamente el que garantiza que el proceso de planeación sea democrático, sin perjuicio de que dicho proceso también incluye las llamadas vertientes obligatoria y coordinada (la primera a cargo de la APF, y la segunda mediante convenios con las entidades federativas).

Es de advertirse que el artículo 26 de la CPEUM se diseñó en un momento histórico en que el tema ambiental y la perspectiva de género, no formaba parte de la agenda legislativa, ni de la conciencia política, ya que la acción pública se orientaban hacia cuestiones de naturaleza economicista, en donde el desarrollismo en este sentido marcaba la pauta de todas las actividades públicas.

Ya desde entonces, el impulso de las políticas que se emprendían en materia económica se ubicaba en el contexto de los sistemas de economía neoliberal con una clara dirección hacia el llamado modelo de economía de mercado globalizador, cuyo antecedente, en materia de planeación, lo constituye "...el modelo surgido en los años treinta como respuesta al colapso de las economías puras de mercado, sustentado en las teorías de John Maynard Keynes y en la experiencia del *Nuevo Trato* del Presidente Roosevelt".¹

Cabe apuntar que la idea de planeación está ligada al proyecto nacional emanado de la Revolución de 1917, que al decir de Witker, "... en el orden económico y social fue de gran trascendencia el proyecto de Constitución Política para consolidar un sistema diferente, pues si bien... se tuvo intención de conservar el espíritu liberal de la Carta de 1857, también... se reveló la convicción democrática..."² "...que estableció los principios de un proyecto nacional de desarrollo que integrara en un orden justo la protección de los débiles al fomentar y regular la economía".³

Como se observa, la tendencia a planear con el objetivo central de impulsar el desarrollo económico, desde el punto de vista del derecho positivo, fue una constante hasta la reforma de mayo de 2002 a la LP, en donde ya se incorpora la variable ambiental en todas las acciones de planeación; sin embargo, la LGEEPA introdujo desde 1996 el instrumento de planeación ambiental integral que es materia de este trabajo: el OEGT. Asimismo, es una ley pionera en materia de equidad de género al reconocer la esencial participación de la mujer en la planeación y ejecución de la política ambiental.

¹ Witker, Jorge, DERECHO ECONÓMICO, Harla, México, 1985, p. 27.

² Loc. cit.

³ Loc. cit.

Sin embargo, a nuestro juicio la reforma a la LP resulta insuficiente para enfrentar el reto que se encara a principios de este siglo. Es innegable que el asunto de la sustentabilidad del desarrollo es un problema que se sitúa en el primer plano de la atención mundial. Se requiere, pues, desplegar una política integral para frenar y revertir el proceso de degradación del ambiente.

Para los fines apuntados estimamos que se impone llevar a cabo un cambio radical, es decir, se requiere ir a la reforma de la CPEUM, pero no sólo en cuanto a direccionar la planeación sustentable del desarrollo con una perspectiva horizontal o transversal, sino que es evidente centrar la acción en los sujetos que han de lograr el cambio. Y, en este punto sostenemos, al lado de las más avanzadas propuestas del concierto de las naciones, que la mujer tiene un papel esencial en el proceso.

Así sostenemos la necesidad de reformar el artículo 26 constitucional como instrumento de participación de la mujer en la formulación de y ejecución de la planeación nacional, y en todo caso, en el instrumento toral del tema ambiental, que lo es el denominado ordenamiento ecológico general del territorio.

Este aserto también se apuntala en lo expuesto por Hilda Salazar Ramírez, para quien "la pobreza, la desigualdad social, la injusticia y la ausencia de democracia son las grandes preocupaciones de fin de siglo. Los nuevos paradigmas de la sustentabilidad, el desarrollo humano o el desarrollo con equidad se erigen como alternativas ante estos problemas sociales y se proponen limitar, reformar... las tendencias de la globalización del crecimiento... como las únicas vías para alcanzar el desarrollo".⁴

⁴ Salazar, Ramírez Hilda, MEMORIA DEL FORO NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL, Aguascalientes, Ago.. 18-23 octubre 1999, Panel Educación Ambiental para la Equidad de Género, p. 357.

En otras palabras, la planeación tradicional en México, hasta fines del siglo XX, tuvo un corte economicista, en donde los recursos naturales se consideraban como bienes y servicios susceptibles de traducirse únicamente en valores de mercado. Por otra parte, la participación de la mujer en este plano no se encontraba reconocida en ninguna ley.

Esto es así, ya que tradicionalmente la idea de planeación solía identificarse con el concepto de intervencionismo estatal, que se define como el "...Conjunto de funciones, poderes, recursos, instrumentos y mecanismos por los cuales y a través de los cuales el Estado realiza en diferentes niveles y aspectos de la Economía y de la sociedad respectiva que directa o indirectamente debe orientarla en un sentido ordenado y conforme a objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales".⁵

Por su parte la participación de la mujer estaba relegada a su actuación informal en las decisiones públicas, a través de ONG's y otros mecanismos de acción.

Para Hilda Salazar, "... los temas de la sustentabilidad ambiental y la equidad de género pierden su contenido *particular* para convertirse en propuestas integrales u holísticas de transformación de las relaciones humanas y de éstas con su entorno".⁶

Si bien la autora citada tiene muy claro que el "... desarrollo sustentable con equidad de género no se limita a establecer el vínculo entre un sector de la población (las mujeres) y una dimensión del desarrollo (el ambiental). Se trata más bien de un planteamiento metodológico... que difiere entonces del que se propone la mera inclusión de las mujeres en las políticas ambientales o del desarrollo..."⁷

⁵ Martner, Gonzálo, PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, 12ª edición, Siglo XXI, México, 1987, p. 8.

⁶ Salazar Ramírez, Hilda, Loc. cit.

⁷ Ibidem, p. 358

Este punto de vista compartido por nosotros, no se contraponen de ningún modo con nuestra propuesta de reformar el artículo 26 Constitucional, para destacar el papel esencial de la mujer en la planeación para el desarrollo sustentable. Más bien lo refuerza, toda vez que es internacionalmente reconocida la tesis que manejamos, en el sentido de que la mujer como representante de los segmentos de la población que han sido tradicionalmente sometidos a toda clase de discriminación y formas de violencia, constituye el sector más apto para lograr el cambio en la conciencia general.

Ahora bien, para avanzar en la exposición de este trabajo, consideramos necesario plantear los diferentes enfoques doctrinarios que se le han dado a la planeación, una vez sentada la idea que antecede en el sentido de que las políticas públicas contemporáneas en torno a la planeación deberán ineludiblemente asumir la importancia de la mujer para lograr el desarrollo sustentable.

En el terreno jurídico, también se conceptualizaba la planeación desde la perspectiva económica. Así, tenemos que para Witker, es una técnica de la política económica que parte de "...un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político y de sus leyes y que inserta en la Carta Fundamental, define un proyecto nacional en función de objetivos precisados en una ideología constitucional y política".⁸

El PND 2001-2006, en el Objetivo Rector 5, denominado "*Crecimiento con Respeto a la Naturaleza*", plantea como estrategia fundamental de las políticas públicas de la nueva administración, propiciar una planeación integral del desarrollo sustentable, que involucre a todos los sectores de la sociedad, con una perspectiva de género.

⁸ Witker, Jorge, op. cit., p. 55.

En consecuencia, recientemente se reformó la LP para incluir la variable ambiental en el SNPD, con lo que el acento del desarrollo del país combina lo económico con lo sustentable. Y, esto se traduce, en que los instrumentos de planeación incluirán la variable ambiental, que permee de manera integral las acciones del Ejecutivo Federal y se extienda a toda la República.

Lo anterior, conjugado con lo establecido en la fracción XV del artículo 15 de la LGEEPA, en relación con el diverso 18 de dicha Ley, nos da la certeza de que la participación de la mujer en el OEGT es esencial.

Sin embargo, sigue en tensión establecer la priorización de los componentes economía y sustentabilidad, sobre todo a la luz de lo que se observa en el panorama internacional en donde priva la economía de mercado sobre cualquier otra tendencia, a raíz de la despolarización del mundo por efecto de la crisis de los países europeos del este, en los que se desarrollaban los sistemas socialistas.

En la actualidad la liberación del comercio en el mundo occidental ha creado una atmósfera de un mercado ingente que abarca todos los espacios sociales y políticos a la vez que los redefine. La globalización que implica la mundialización del intercambio se caracteriza por el mayor grado de agresividad de las actividades que se generan hacia los componentes no humanos de la naturaleza.

Es evidente que "la depredación del entorno natural no puede escapar a fenómenos como el refinamiento de la alta tecnología que conlleva excesos en el consumo de los servicios ambientales, y los vertimientos incontrolables hacia el ambiente cuestionan la suficiencia de sus elementos constitutivos para seguir utilizándose como insumos del proceso productivo".⁹

⁹ Touraine, Alain, ¿CÓMO SALIR DEL LIBERALISMO?. Trad. Javier Palacios, Paidós, México, 1999, p. 25.

Como se demostrará a lo largo de este trabajo, "la reevaluación del carácter finito de la naturaleza, fuerza a encontrar nuevas formas de previsión en las que se tome en cuenta la variable ambiental como frontera para la acción económica",¹⁰ en donde la participación de la mujer con una perspectiva de género deviene como política de vital importancia para la sustentabilidad del desarrollo.

Este enfrentamiento entre las dos concepciones del desarrollo, obliga al Estado Mexicano a priorizar su actuación en la construcción del modelo de planeación más adecuado, pero reconociendo las proyecciones destructivas que ocasionan los patrones de producción y de consumo sobre el entorno no humano de la naturaleza. En este punto, la incorporación de la mujer en las acciones hacia la construcción del OEGT, deberá formar parte de la agenda pública.

A nuestro juicio, el Estado se debe cuestionar sobre las alternativas que han de adoptarse para reprogramar las acciones del gobierno, ya que puede reorientar la planeación para conciliar ambas vertientes, sin soslayar imprimirle un fuerte acento ambiental e incluir la perspectiva de género en todo momento, ya que siguiendo a Galbraith, "... puede haber planificación dentro del marco del mercado y planificación que subsuma al mercado".¹¹

Estas modalidades señaladas por Galbraith, se distinguen en que, la primera, sirve a los procesos mercantiles para potenciarlos; la segunda, supliría completamente la lógica de la auto organización. En México la planeación debe contar con el mercado no negarlo. En este plano, la acción pública debe corregir y reencauzar los procesos mercantiles con una tendencia para que puedan operar por sí mismos, ya que no se trata de abatirlos.

¹⁰ Martín, Mateo Ramón, TRATADO DE DERECHO AMBIENTAL. (3 volúmenes), Trivium, t. II, Madrid, 1997, p. 18.

¹¹ Galbraith, J. Kenneth, EL NUEVO ESTADO INDUSTRIAL. Trad. Manuel Sacristán, Ariel, Madrid, 1974, p. 35

Además de la planeación existen otros medios de control, de los que se vale la autoridad para disminuir las consecuencias dañosas de la acción libre de los procesos de intercambio, producción y consumo.

Aquí nos encontramos, desde luego, con los programas de OET, en sus cuatro modalidades; y en general con los actos de comando y control mediante los cuales se busca dirigir los impactos de la actividad económica sobre el medio ambiente. Y, si es impensable la economía sin la participación de la mujer, es inconcuso que los POEGT deben contar con su concurso de manera esencial.

Bajo este rubro, también la legislación cuenta con instrumentos tales como la evaluación del impacto ambiental, la normalización de las actividades riesgosas, las vedas, las reservas de agua y en general todos aquellos actos de autoridad que se traducen en la sustracción total o parcial de ciertos bienes con valor ambiental de los circuitos de producción y consumo.

"Aquí la acción pública únicamente actúa como contrapeso a los excesos del mercado; sin suprimir integralmente la lógica de los movimientos de capital".¹²

Esta práctica no es exclusiva de México, toda vez que no existe país que no tenga controles públicos sobre el mercado con fines de protección ambiental, sin embargo, la calidad de megadiverso que tiene el país requiere un alto grado de eficiencia en la implementación de tales controles para revertir, a través de su mera operación las fuertes tendencias depredadoras sobre el medio ambiente.

¹² Díaz y Díaz, Martín, APUNTES INÉDITOS, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México, 1989.

Estos instrumentos públicos de ordenación regulan de manera incipiente el embate de los impactos de la actividad humana sobre el ambiente. Aunque no son tampoco desdeñables, constituyen una base jurídica susceptible de ser propulsada para aumentar su eficacia, sin que por esto deje de ser un control prudente que permita la convivencia del mercado con los valores ambientales.

1.1 ENFOQUES DIVERSOS

Pero también puede desarrollarse una corriente en el sentido de relajar los controles públicos sobre los bienes ambientales, si a éstos se les atribuye un valor de mercado. Esta tendencia trata de operar una transformación del valor ambiental en valor de cambio.

Esta visión supone que los propietarios de los bienes ambientales estarían interesados en su conservación, siempre que puedan obtener ventajas mercantiles presentes o futuras. Estas ideas las expresa Francois Ost aduciendo que "...para evitar el uso destructivo de la naturaleza se deben colocar sus elementos bajo una forma segura de tutela patrimonial privada. Esta forma de privatización se desplanta en tres pilares: La propiedad privada, el mercado que asegura su circulación y la responsabilidad que garantiza su perennidad".¹³

Aquí, el valor ambiental se internaliza en la actividad mercantil, para asegurar su conservación debido a un interés económicamente relevante. Así, únicamente considerando al medio ambiente como valor de cambio, es posible evitar la destrucción de sus elementos. Esta concepción orientaría al Estado a realizar la privatización integral de los recursos naturales y eliminar cualquier resistencia que se oponga a su circulación.

¹³ Parejo, Luciano, et. al., MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, vol. II, Ariel, Barcelona, 1988, p. 122.

No escapa a nuestra atención que esta perspectiva denominada "ecologismo de mercado" no toma en cuenta las variables sociales y políticas y se concreta a un reduccionismo de la visión del mundo a una sola de sus variables: la económica.

Pese a las inconsistencias que refleja este ecologismo de mercado por su enfoque reduccionista, para algunos ambientalistas puede ser una estrategia de protección ecológica toda vez que se traduce en la corresponsabilidad que asumiría el Estado y los particulares, en donde el papel de la mujer es toral para enfrentar la depredación de los recursos naturales.

Al decir de Ost, "...la corresponsabilidad equivale a la posibilidad de descentralizar y distribuir las tareas públicas de protección y de conservación de la naturaleza generalmente calificadas como insuficientes".¹⁴

En ratificación de esta teoría, hay quienes opinan que la privatización de los elementos naturales elimina el interés difuso por la protección de la naturaleza, en virtud de que cada sujeto tendrá un claro interés jurídico para acudir ante los órganos jurisdiccionales en prosecución de cualquier daño que se ocasione a su patrimonio.

El ecologismo de mercado es una postura desde luego extrema, porque desdeña los aspectos sociales ya que cualquier mercado supone un alto grado de indiferencia hacia las consecuencias sociales que produce su desempeño. Asimismo, resulta contradictorio un marco jurídico que propenda a la mercantilización de todos los bienes de la naturaleza, con el principio generado en foros internacionales, que nos informa que el fenómeno de la degradación ambiental se encuentra indefectiblemente ligado a la pobreza.

¹⁴ Ibidem, p. 132.

Bajo esta perspectiva, es forzoso concluir que el mercado sólo puede constituir un ámbito de salvaguarda para los elementos naturales, en la medida que logre atemperar la generación de marginación social y la discriminación en todas sus formas, en especial la sexista.

Sin la mercantilización de los factores que componen la naturaleza trae aparejada mayor desigualdad y pobreza, de ningún modo se puede aceptar que sea la vida adecuada para combatir la degradación ambiental. En México difícilmente operaría con éxito esta tendencia hoy por hoy.

1.1.2 UNA PERSPECTIVA ECLÉCTICA

El escenario anterior puede conciliarse si se piensa en la coexistencia de zonas de mercado libre, con otras donde haya una manifiesta interferencia gubernamental.

Bajo el esquema de la globalización el componente mercantil actúa como referente central del desarrollo económico interno, pero al mismo tiempo como gozne para articular las economías nacionales con los circuitos internacionales. Esto sucede sin perjuicio de encontrarse acotados por instrumentos de control público.

En las economías subdesarrolladas la globalización presiona los sistemas autoritarios de tipo tradicional, que provoca la fragmentación del orden social debido a las reacciones defensivas contra las pautas modernizadoras. Se dice que el mercado por norma general no recupera lo que excluye, según Touraine "...hemos pasado de los modelos nacionales integrales a una situación internacional en la que las diferentes dimensiones de la vida económica, social y cultural se han dispersado, se han separado las unas de las otras".¹⁵

¹⁵ Touraine, op. cit., p. 30.

Es claro que la mercantilización conlleva al establecimiento de barreras sociales que generan pobreza y marginación. Una sociedad escindida entre lo mercantil y todo aquello que se aparta de su lógica, no puede traer resultados convincentes. De ahí que todo discurso que pretenda la incorporación lisa y llana de los bienes de la naturaleza al mercado es inadecuada.

En México, el incipiente desarrollo de la economía de mercado implica que las decisiones públicas se tomen con un amplio nivel de consenso, dejando desde luego la participación de la mujer en un segundo o tercer plano. Se requiere encapsular al mercado a través de la construcción de límites anclados en el interés público, en donde los espacios para la participación de la mujer sean cada día más claros, amplios y definidos.

Proteger los elementos naturales, pues, no debe significar sustraerlos de cualquier posibilidad de aprovechamiento económico sino construir en torno a ellos una barrera de salvaguarda. Esto es, dotar a los bienes que producen servicios ambientales de una banda jurídica protectora que englobe intereses y valores comunitarios, los cuales generalmente carecen de interés económico. Así, el interés por la protección y la conservación ambiental prevalecería sobre las prerrogativas privadas sobre el aprovechamiento sin eliminar estas últimas sino condicionándolas para que resulten compatibles con la idea de la sustentabilidad.

1.1.3 EL CONTEXTO DE LA PLANEACIÓN EN LOS CIRCUITOS MERCANTILES GLOBALES

Como se expuso, el sistema globalizador que impera en el mundo occidental contemporáneo tiene efectos en el campo de lo jurídico con respecto a los instrumentos de planeación; y lo ambiental no es una excepción, dado que

la dinámica de las economías de mercado no permiten que en nuestro país el componente de la planeación se sustraiga a la evolución de los patrones jurídicos que deberán legitimar las acciones en este sentido.

Recordemos que el Derecho se presenta como un sistema de referencias normativas para la conducta social. La función social que el derecho desempeña se vincula con las expectativas del comportamiento. Como afirma Luhmann, "...supone el establecimiento de estructuras que mantiene intacta su validez, aún en el caso de que sean infringidas por parte de sus destinatarios".¹⁶

La forma en que el Derecho atiende a la complejidad social, parte de una pretensión ordenadora desplegada a través de programas normativos referidos a códigos que distinguen conductas apegadas a derecho, respecto de aquellas que lo contravienen.

Es decir, "...el derecho, es producto de una elaboración intrasistémica, al decir, de Hart, ya que su estructura se realiza en dos planos perfectamente diferenciados: por un lado, el de control en el sentido amplio de los comportamientos sociales; y por otro, el de las normas que regulan la producción, adecuación y aplicación del material jurídico".¹⁷

En este orden de ideas, las relaciones entre el sistema jurídico y económico no cruzan por un cauce que conduzca a una complementariedad lineal entre ambas dimensiones. La vinculación entre derecho y mercado no surge de un proceso de interacción causal y directa.

¹⁶ Luhmann, Niklas, LA COMUNICACIÓN JURÍDICA, EN CONFLUENCIAS, ÓRGANO DE DIFUSIÓN DE LA REFORMA DEMOCRÁTICA, Xalapa, Vol. 1, n. 1., septiembre 1996, en Díaz y Díaz Martín, op. cit.

¹⁷ Hart, H. L. A. EL CONCEPTO DE DERECHO. Trad. Javier Torres Nafarrete, versión mimeográfica, p. 54 México, 2000, en Díaz y Díaz; Martín, op. cit.

Esto es, se trata de dos sistemas autónomos, con operaciones independientes que eventualmente se acoplan y se entrelazan. Tanto la economía como el derecho al aproximarse cada uno por su parte hacia los mismos objetivos lo hacen bajo dos enfoque claramente distintos el uno y el otro.

Como se demostrará en el presente trabajo es muy importante que nuestro país cuente con un instrumento que permita la planeación con una orientación integral hacia el desarrollo sustentable. Es el caso del POEGT, ya que no basta con la reforma a la LP de mayo de 2002, sino que se debe propulsar la elaboración de dicho instrumento. La SEMARNAT debe, pues, cumplir con lo ordenado por la LGEEPA.

1.2 LA LEY DE PLANEACIÓN Y LA VERTIENTE DE CONCERTACIÓN

Tanto en el nivel constitucional, como en la legislación secundaria encontramos referencias a la concertación. En el primer caso, tenemos que el artículo 26 Constitucional establece en su tercer párrafo *in fine* que el Ejecutivo Federal concertará con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del plan y los programas de desarrollo.

En el segundo caso encontramos, desde luego, que en la Ley de Planeación, en el Capítulo Sexto, artículos 37 a 41, se plasma la vertiente de concertación. Asimismo en la LGEEPA tenemos que en el Título Quinto, Capítulo I, se ordena que el Gobierno Federal promueva la participación corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de los recursos naturales.

El elemento concertación en materia ambiental es sin duda un aspecto de primera importancia, toda vez que no sólo es un componente de la política ambiental del país sino que forma parte del objeto de la propia LGEEPA, tal y como se puede observar en el texto de la fracción VII del artículo primero de dicho cuerpo normativo.

Asimismo, encontramos que el artículo 15 de la Ley en cita ordena que el Ejecutivo Federal deberá observar entre otros los principios siguientes:

- 1) La concertación con la sociedad [es] indispensable para la eficacia de las acciones ecológicas.
- 2) El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza.
- 3) En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- 4) Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable.

Es de destacarse, que el artículo 16 de la Ley en comentario, manda que las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios arriba mencionados.

Dado que el ordenamiento ecológico general del territorio es el instrumento por excelencia de planeación ambiental, en términos de lo que indica la LGEEPA, también en éste queda icásticamente determinada la participación de la sociedad en su formulación y de la mujer de manera esencial. Véase el contenido de los artículos 17 a 20 Bis de dicho cuerpo de leyes.

1.3 LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Según Raquel Gutiérrez Nájera, siguiendo a March el ordenamiento ecológico del territorio "...tiene como principal propósito la planificación del espacio más adecuado (de un área o región) de sus paisajes y de los escenarios generados por las diversas actividades humanas".¹⁸

La autora en cita, conjuga la definición en comentario con la que establece la LGEEPA en su artículo tercero fracción XXIII, y afirma que "Con ello se busca la ordenación de las actividades humanas en base a las características ambientales y las características socioculturales de la población humana en un área para que su desarrollo sea ambientalmente más sano y más compatible con la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad".¹⁹

¹⁸ March M., I. INTRODUCCIÓN AL USO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA EN EL MANEJO Y CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, CIES, México, 1984, en Gutiérrez Nájera, Raquel, op. cit., p. 74

¹⁹ Loc. cit.

Como se puede advertir Gutiérrez Nájera se vale de una concepción geográfica respecto del conocimiento del territorio y sus recursos naturales, labor científica que llevan a cabo investigadores del Instituto de Geografía de la UNAM, para explicar la vertiente ecologista.

Gutiérrez Nájera puede tener razón al establecer el parangón apuntado, toda vez que, según ella, es indudable que el ordenamiento ecológico permite orientar el emplazamiento geográfico de las actividades productivas, así como las modalidades de uso de los recursos y servicios ambientales, lo cual le convierte en un cimiento de la política ecológica.

Se refuerza lo anterior, con lo dicho por María del Carmen Carmona, en cuanto a que "...el ordenamiento ecológico es un instrumento normativo básico o de primer piso, sobre del cual descansan otros instrumentos que no pueden tomar en cuenta impactos o efectos acumulativos. El objetivo es evitar que las actividades o proyectos que en lo individual carezcan de implicaciones ambientales, lleguen a afectar el equilibrio e integridad de una región".²⁰

Esto es así, ya que "la compleja problemática que involucra el desarrollo sustentable, requiere metodológicamente, más que el concepto pluridisciplinario, el transdisciplinario con el fin de mantener las "partes" dentro de un "todo", coherente y orgánicamente jerarquizado, lo que implica, *per se* el tratar de encontrar la estructuración fundamental del medio natural de sustento que tradicionalmente ha sido conceptualado como el "paisaje geográfico", que sintetiza la interacción de los elementos que componen y caracterizan el paisaje terrestre: a) el físico; b) el biológico; c) el humano y d) el cultural".²¹

²⁰ Carmona Lars, María del Carmen. LA POLÍTICA ECOLÓGICA EN MÉXICO. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1998, p. 234.

²¹ Cervantes-Borja, Jorge, et. al., ECOLOGÍA DEL PAISAJE EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE. Instituto de Geografía UNAM, p. 2 y 3, en Internet, www.brocku.ca/ep/tebli/borja.html.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

18

Como se puede apreciar en el texto transcrito, la geografía, como disciplina, tradicionalmente se ha preocupado por el desarrollo sustentable, "basta leer cualquiera de los clásicos de la literatura geográfica como Alejandro de Humboldt, quien en su 'Cosmos' establece claramente la necesidad de ver la naturaleza 'como un todo integrado' para su mejor comprensión y aprehensión".²²

Esta perspectiva geográfica nos ayuda a ubicar la problemática que pretendemos destacar en esta breve exposición, a través de la cual demostraremos que el OEGT como instrumento fundamental de la legislación nacional para lograr el desarrollo sustentable, requiere de la participación social para su actualización.

Consideramos, junto con Cervantes, que no obstante las buenas intenciones de la política ambiental que lleva a cabo la SEMARNAT, el OEGT no se ha podido implementar ni con la rapidez ni con la extensión que se requiere, debido a la gravedad de la situación económica que ha afectado a la nación en los últimos años, y por virtud de la ausencia de una política de inducción lo suficientemente eficaz para trasladar a los grupos sociales el interés de su expedición.

Es evidente que el gobierno no podrá, de manera unilateral realizar un planteamiento de OEGT. Es decir, este mecanismo de planeación no se puede concebir sin tomar en cuenta el factor social, habida cuenta que toda planeación en materia ambiental, implica comprometer el uso de los recursos naturales y realizar acciones que frenen los aspectos económicos o de producción que impliquen la degradación de la naturaleza.

²² Loc. cit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

19

Nuestra tesis versa en que mientras no se involucre a la sociedad de manera definitiva a la formulación del OEGT, no se podrá avanzar en este sentido, la prueba está en que a pesar que desde hace décadas se llevan a cabo esfuerzos para este fin, éstos han resultado infructuosos para integrar institucionalmente la planificación ecológica y ambiental en el país.

Es por ello que, la participación de la sociedad es un aspecto de primera importancia para la generación de normas en materia de ordenamiento ecológico. Es decir, este instrumento de planeación requiere contar con mecanismos participativos para que en congruencia con los programas sectoriales y el PND, el ordenamiento se acuerde y consense entre los órdenes de gobierno, grupos sociales y de productores.

La participación de la sociedad en la formulación y ejecución de este instrumento también tiene su referente en los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país, fundamentalmente el derivado del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que reza: *"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda"*...

Un componente de la sociedad que también es necesario involucrar en este sentido, lo constituye las comunidades indígenas. Esto por virtud de que es un mandato constitucional (artículo 4º), y un compromiso internacional contraído en la Agenda XXI, que en su capítulo 26 reconoce que los pueblos indígenas son dueños de un conocimiento fundamental sobre el uso de la tierra, los recursos naturales y el medio ambiente.

En tal sentido, el principio 22 de la Declaración de Río establece que: *"los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los estados deberían reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar porque participaran efectivamente en el logro del desarrollo sostenible"*.

Para Gutiérrez Nájera, "...la elaboración del estudio de ordenamiento ecológico, está conformada por cinco fases (este aserto lo fundamenta en el Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio, expedido por la SEDUE), y sólo en la última denominada *fase de ejecución*, se contempla la promoción ante los diversos sectores de la población".²³

Entre los instrumentos requeridos para la gestión de la ejecución de los programas la autora menciona: "...la celebración de convenios de concertación; la consulta popular; y la difusión y comunicación entre la ciudadanía y la iniciativa privada".²⁴

Los convenios de concertación están previstos en la LP en el Capítulo Sexto denominado Concertación e Inducción, en los artículos 37, 38, 39, 40 y 41. Estos actos jurídicos se celebran entre el Ejecutivo Federal, por conducto de su titular o a través de las dependencias y las entidades paraestatales.

El objeto de los convenios de concertación será la realización de las acciones previstas en el PND y los programas que prevé dicha LP; su cumplimiento será obligatorio para las partes que lo celebren, y se establecerán las sanciones que se deriven de su incumplimiento, para asegurar el interés general, toda vez que dichos instrumentos son de derecho público.

²³ Gutiérrez Nájera, Raquel, op. cit., p. 77.

²⁴ Ibidem, p. 78.

Consideramos que estos convenios de concertación constituyen uno de los medios más importante para llevar a cabo el OEGT, toda vez que está demostrada su eficacia para la realización de objetivos de corto plazo. Pero por esta misma razón, estos mecanismos deben reforzarse con otros instrumentos, tales como la consulta popular y la difusión y comunicación.

La consulta popular está prevista y regulada en la LGEEPA, para el caso de los programas locales y tal vez regionales. No así para el OEGT y los marinos. Sin embargo, estimamos que lo aseverado por Gutiérrez Nájera puede resultar útil, aunque carezca de un referente expreso en la Ley.

No escapa a nuestra atención que en la LGEEPA (artículo 157) se establece la obligación del Gobierno Federal de promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

Dicha participación se dará (en términos del artículo 158 de la LGEEPA) en el ámbito del SNPD mediante la convocatoria a las organizaciones obrera, empresariales de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuesta.

Por otra parte, se tiene que en los aspectos de información y comunicación, la formulación y ejecución del OEGT, deviene necesariamente en un instrumento para generar educación y cultura ambientales, elementos indispensables para que la planeación en la materia pueda tener un gradiente adecuado de cumplimiento de metas.

1.4 LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

El tema ambiental ha permeado las políticas públicas de todos los países durante los últimos treinta años. Y, dado que el derecho se caracteriza por ser un instrumento de la política, "...no podría quedar rebasado por la problemática ambiental inmersa en la cotidianidad de la vida humana".²⁵

Con este aserto ponemos en relieve que el derecho ambiental se construye apuntalado en los cimientos del derecho de gentes. Gutiérrez Nájera dice: "... a nuestro juicio una de las fuentes principales que ha impactado la ciencia jurídica ambiental lo ha sido precisamente el Derecho Internacional ya que a partir de los instrumentos internacionales se desprenden los avances legislativos que han ido de la mano de dichos acontecimientos derivados principalmente de la Convención de Estocolmo realizada en Suecia sobre el Medio Ambiente Humano en 1972, la de Río de Janeiro en 1992; la de El Cairo, Egipto, sobre Desarrollo Social, en 1994 y la de Población en 1995, celebrada en Oslo, Noruega".²⁶

Esta concepción de lo jurídico ambiental es novedosa porque al decir de la autora en cita "... rompe con las estructuras tradicionales del Derecho, encuadradas en los aspectos civilistas, administrativos o en las grandes ramas del Derecho, clasificado como Público y Privado, para dar lugar a un objeto que si bien no es nuevo para la sociedad, sí lo es para la ciencia jurídica, como lo es el rescatar la propia supervivencia del planeta".²⁷

Lo anterior, explica uno de los megaprincipios del derecho ambiental emanado de la Cumbre de Río que es el de la "Globalidad" que se condensa en la frase: *pensar globalmente y actuar localmente*.

²⁵ Gutiérrez, Nájera, Raquel, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO AMBIENTAL, Porrúa, México, 1998, p. 111.

²⁶ Ibidem., p. 116.

²⁷ Ibidem, p. 111-114

Esto se traduce en que "... lo que se haga en cada país para mejorar el ambiente beneficia todos. El enfoque implica a todos los habitantes del planeta y a todos los poderes públicos... la naturaleza integral e interdependiente de la tierra, nuestro hogar".²⁸

Hay autores que afirman categóricamente que "Sin la participación social no hay protección al ambiente y por ende posibilidades para un desarrollo sostenible".²⁹ Y, es precisamente la participación de la sociedad un componente fundamental de la política ambiental.

Esto es así, por ordenarlo la Ley, como ya quedó establecido *supra*, al mencionar los principios que debe observar el Ejecutivo para la formulación y conducción de dicha política ambiental (fracciones IV, IX, X, XIII y XV del artículo 15 de la LGEEPA).

Estos principios constituyen en gran parte un rescate de las tesis y propuestas emanadas de los foros internacionales, a la vez que pretenden acrisolar los temas más recurrentes de tratadistas y estudiosos de la materia ambiental, así se destaca la inclusión del principio de la Convención de Río, relativo a la corresponsabilidad entre gobernados y gobernantes.

En el Capítulo Cuarto de Título Primero de la LGEEPA se advierte que el componente de la participación social es un elemento de indiscutible importancia en el tema de los instrumentos de la política ambiental.

²⁸ *Ibidem*, p. 113

²⁹ Jiménez, Peña, Adufo, REFLEXIONES EN TORNO A LA POLÍTICA AMBIENTAL, EN ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS II, p. 255. Material recabado en el curso denominado "Aspectos jurídicos de la gestión ambiental" impartido bajo la responsabilidad de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEMARNAT, marzo-julio 2001.

En este capítulo se puede observar que se incorporaron estrategias que de hecho llevaba a cabo el gobierno antes de la expedición de la ley en comentario, en cuanto a la participación de todos los actores de la sociedad en el diseño, formulación y ejecución de la política ambiental.

En este sentido, encontramos los temas siguientes: la normalización, el ordenamiento ecológico del territorio, la evaluación de impacto ambiental y la regulación ecológica de los asentamientos humanos. Asimismo, contempla instrumentos de autogestión tales como la autorregulación y la auditoría ambiental.

Los temas política ambiental y ordenamiento ecológico son conceptos íntimamente ligados al de planeación. Esto se desprende de la lectura que nos da el texto del artículo 17 de la LGEEPA, en donde además se establece icásticamente la participación de los sectores social y privado y de los individuos y grupos sociales en general.

En lo ambiental, la actividad planificadora del Estado, pues, tiene que valerse de la inducción y la concertación como herramientas para cumplir con la ley y llevar a cabo la instrumentación de los mecanismos adecuados para que se actualice el objetivo del desarrollo sustentable.

Sin embargo, en la realidad mexicana nos hemos podido percatar que "...existe una incipiente aplicación de políticas ambientales, que se traduce en una notoria ausencia de planificación en la actividad administrativa tendiente a realizar el diseño o formulación de un OEGT".³⁰ Baste con echar una ojeada al PND y al PNMARN. A continuación señalaremos algunos de los indicadores que sustentan este aserto:

³⁰ Apuntes tomados en el curso Aspectos Jurídicos de la Gestión Ambiental, impartido bajo la responsabilidad de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEMARNAT, marzo-junio 2001, en la sesión dictada por Lic. Luis Vera Morales.

1.5 EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO.

1.5.1 AUSENCIA DE UNA VISIÓN ECOSISTÉMICA

- 1) En los países en donde se advierte un avance sustancial en materia de planeación ambiental, tales como España, Francia, Italia, esta actividad se realiza mediante la distribución del territorio por cuencas o regiones ecosistémicas. Es decir, la planeación tiene como referente los espacios hidrogeográficos delimitados por la propia naturaleza, sin atender a fronteras de carácter político o de otra naturaleza.
- 2) En nuestro país, aún se carece de normativas que orienten en este sentido a la planeación, de donde se sigue que mientras no se haga de una manera similar a la apuntada, será difícil establecer un OEGT, y por ende alcanzar una administración sustentable del desarrollo.

1.5.2 EL DESARROLLO ANÁRQUICO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

- 1) El crecimiento desordenado de las actividades productivas también cortocircuita la sustentabilidad, toda vez que la entropía se da por virtud de la ausencia de planeación imperante.
- 2) El OEGT en términos de la fracción I del artículo 20 de la LGEEPA es el instrumento legal para dar cauce al establecimiento del desarrollo de las actividades productivas de manera sustentable.

1.5.3 LA CENTRALIZACIÓN

- 1) La tendencia a la descentralización es una política pública que se ha desarrollado desde hace varios sexenios, sin embargo hasta la fecha las decisiones trascendentales continúan tomándose a nivel central.
- 2) Es evidente que el OEGT debe realizarse con el concurso de todos los actores en un movimiento concéntrico, es decir, se debe nutrir de los datos y elementos que se proporcionen a nivel local para que la autoridad central los aglutine en un marco integral. Realizarlo a la inversa, centralmente, constituye una empresa ineficiente.

A nuestro juicio, se puede inferir que la administración pública federal deberá coordinar y concertar primeramente acciones dentro del marco de la categoría de los programas regionales, para luego intentar realizar el OEGT.

1.5.4 NORMATIVIDAD COMPLEJA Y CONFUSA

- 1) Consideramos insuficiente lo establecido en la sección segunda del Capítulo IV del Título Primero de la LGEEPA en materia de OEGT. Es imperioso realizar un trabajo legislativo que aclare los dispositivos legales que se refieren al tema, como se demostrará en el cuerpo de este trabajo.

1.5.5 AUSENCIA DE CONGRUENCIA Y PERMANENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- 1) Existe una clara incongruencia entre las políticas gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, en materia de ordenamiento ecológico.
- 2) Sin embargo, se reconoce que a través de mecanismos de coordinación se han formulado procedimientos con algunos estados de la república para avanzar en la materia.
- 3) No obstante, la participación ciudadana ha sido incipiente salvo en casos excepcionales tales como Xcaret Xcaxelito; Corredor Cancún-Tulum; Sistema Lagunar Nichupté; Bahía de Banderas.

1.5.6 PREEMINENCIA DE INTERESES AJENOS AL DESARROLLO SUSTENTABLE

- 1) En los diseños o proyectos de ordenamientos ecológicos se evidencia la preponderancia de intereses políticos y económicos coyunturales, que soslayan el tratamiento ecosistémico necesario que se debe imprimir a este instrumento de planeación.

El esquema expuesto tiene como consecuencia los siguientes fenómenos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

28

- 1) Deterioro acelerado de ecosistemas, que trae como consecuencia la ruptura del equilibrio ecológico que pone en riesgo a numerosas especies, a la amenaza de unas y en peligro de extinción de otras.
- 2) Desarrollo urbano anárquico que se traduce en contaminación de las cuencas hidrogeográficas o espacios ecosistémicos debido a la incongruencia respecto de los planes y programas de desarrollo estatal o municipal con la vocación de los ecosistemas.
- 3) Conflictos sociales que surgen a partir de los intereses que se generan por la falta de normatividad clara, eficiente y eficaz, que son producto de la incertidumbre jurídica a la que se encuentra sujeta la población ante la actuación de la autoridad en materia de planeación ambiental. Entre otros casos actuales podemos citar el del Nuevo Aeropuerto Internacional a construirse en Texcoco.
- 4) Inobservancia de la ley tanto por parte de las autoridades como parte de los gobernados, por la ineficacia e ineficiencia de la normatividad ambiental. Por un lado se tiene que el gobierno federal se ha abstenido de acatar la ley en el sentido de expedir un OEGT; y por otro lado, se advierte que la población aprovecha cualquier coyuntura para generar riqueza en perjuicio del medio ambiente ante la ausencia de una planeación ambiental eficiente y eficaz.
- 5) Incertidumbre en la inversión productiva dado que la mala administración del gobierno federal en materia de planeación ambiental, genera desaliento en los inversionistas, que corren el riesgo de perder sumas importantes de dinero ante la falta de claridad del rumbo que pueden tomar las decisiones administrativas en el corto o mediano plazo respecto del ordenamiento de las actividades productivas en función de los valores ambientales.

CAPÍTULO II

LA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA VARIABLE AMBIENTAL

2. DEFINICIONES Y CONCEPTUALIZACIÓN

De lo expuesto se advierte que se manejan dos términos que es necesario desarrollar para explicitar su alcance en este trabajo. Se trata de las expresiones "Planeación" y "Desarrollo Sustentable".

2.1 LA PLANEACIÓN

La voz planeación es multívoca y compleja, pues además de sus varias acepciones, se emplea con distintas connotaciones en diversas ciencias sociales y otras disciplinas.

Tradicionalmente el tema de la planeación se ha ubicado dentro del marco del Derecho Administrativo; sin embargo, a la luz de la reforma a la LP, consideramos que ha rebasado dicho esquema, toda vez que el fuerte acento ambiental que le imprimió el legislador a esta materia orienta su desarrollo en el contexto del Derecho Ambiental.

No obstante, debemos reconocer que el Derecho Ambiental tiene fuertes nexos con el Administrativo y las materias que ambos estudian son de frontera, por lo tanto para abordar el aspecto de la planeación, es necesario aproximarnos a la noción de *administración*.

Así, "en un primer intento para limitar la citada noción de administración la centramos en una actividad humana de conjunto, siendo sus características las de prever, organizar, mandar, coordinar y constatar, y tiene como finalidad servir a alguien. Prever quiere decir proyectar lo futuro; organizar, ligar las cosas de tal modo que correspondan a un mismo sistema; mandar, hacer funcionar al personal; coordinar, procurar que no se gasten los esfuerzos realizados para lograr determinados propósitos; y constatar, verificar si se ha llevado a cabo conforme a las órdenes dadas".³¹

Como se observa, la actividad de planear (prever) es un primer paso en la tarea de administración, toda vez que para "...dirigir, regir y controlar un grupo de personas y de bienes",³² se hace indispensable tener un objetivo o un fin.

Enseguida realizaremos un ejercicio para acotar la voz planeación, partiendo de la expresión gramatical para llegar a la connotación jurídica.

El Diccionario de Juan Palomar dice que "Planeación es el efecto de planear, trazar un plano; [y plan significa] proyecto, intento, etcétera; conjunto de disposiciones gubernamentales tomadas para dirigir la economía, programas o previsión general de Gobierno".³³

³¹ Olivera, Jorge, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, tercera edición, Porrúa, México, 1971, p. 10.

³² Loc. cit.

³³ Palomar, Juan, DICCIONARIO PARA JURISTAS, Mayo, México, 1981, p. 1032 y 1033.

El mismo diccionario dice que planificación es "... acción y efecto de planificar. Plan general científicamente organizado y por lo general de gran amplitud, para conseguir un objetivo determinado, como el funcionamiento de una industria, el desarrollo económico, el bienestar familiar, etc ...".³⁴

Seguindo a Martner, "Planificar implica entonces reducir el número de alternativas que se presentan a la acción, a unas pocas compatibles con los medios disponibles. La planeación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura; elige una determinada y descarta otras, señala inteligentemente lo que debe hacerse y lo que no debe hacerse. De acuerdo con el enfoque anterior, se ha definido la planeación como la selección cuidadosa de medios y fines para alcanzarlos".³⁵

La planeación, al decir de Acosta Romero "...es una actividad del Estado... necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en la que se determine qué es lo que se debe alcanzar, cómo se debe alcanzar y qué medios se deben utilizar para obtener esas finalidades...".³⁶

Para nosotros, la planeación significa fijar objetivos y metas, requiere determinar estrategias y prioridades así como asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar perseverantes esfuerzos y evaluar resultados. Esta actividad incluye, pues, el diagnóstico, la identificación de los objetivos y su jerarquización, el conocimiento de los recursos con que se cuenta, los instrumentos y mecanismos para la ejecución del plan; su ubicación dentro del marco jurídico y, los medios para evaluar el grado de avance y cumplimiento.

³⁴ Loc. cit.

³⁵ Martner, Gonzalo, PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, doceava edición, Siglo XXI, México, 1987, p. 8.

³⁶ Acosta, Romero Miguel, SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, México, 1988, p. 637.

Entre los autores consultados notamos que Martner se acerca mucho al modo en que nuestro SNPD actúa en el terreno de lo fáctico. Este aserto se funda en la conceptualización que dicho autor realiza sobre este tópico, ya que Martner identifica la planeación como una actividad proyectada hacia el futuro, que establece conductas a seguir con metas prefijadas y plazos determinados, con la asignación de los recursos correspondientes en función de los objetivos planteados.

En este sentido, Martner matiza al poner en relieve que "...planear significa dar forma organizada a una variedad de opciones, integrándolas y compatibilizándolas entre sí para que sirvan de guía".³⁷ "Así, planear es programar actividades plasmándolas en proyectos concretos con metas cuantitativas, previendo los recursos necesarios y definiendo los métodos de trabajo a emplear y fijando la cantidad y calidad de los resultados, determinando la localización de las obras concretas".³⁸

De lo apuntado, se desprende que la actividad planificadora se revela como un instrumento de máxima importancia para definir el rumbo, o dirección de la actividad del país. Atendiendo al texto del artículo 26 Constitucional en la planeación nacional se encuentran involucrados los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado.

2.2 DESARROLLO SUSTENTABLE

Expresado lo concerniente a la planeación, enseguida pasamos al tratamiento de la expresión de desarrollo sustentable; para el efecto, primero daremos la connotación jurídica y luego explicaremos sus raíces a partir del derecho de gentes.

³⁷ Martner, op. cit. p. 8.

³⁸ Loc. cit.

La definición legal de desarrollo sustentable la encontramos en el artículo tercero fracción XI de la LGEEPA, que expresa que deberá entenderse por *Desarrollo sustentable: el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.*

La idea de desarrollo sustentable parte de las convenciones internacionales que se han llevado a cabo desde Estocolmo hasta la denominada "... Estrategia Mundial para la Conservación en el año de 1990, en donde la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), del Programa para las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, trata de conciliar el desarrollo con la conservación de los recursos naturales, creándose así el término del *Desarrollo Sostenido o Sustentable*".³⁹

Según Gutiérrez Nájera, "...entre los objetivos principales señalados en el PNUMA para que se dé un desarrollo sustentable se requiere:

- 1) Mantener los procesos ecológicos y los sistemas vitales de los cuales dependen la supervivencia y el desarrollo humanos;
- 2) Preservar la diversidad genética
- 3) Asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas".⁴⁰

³⁹ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. *Estrategia Mundial para la Conservación, 1990*, en Gutiérrez Nájera, Raquel, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO AMBIENTAL, tercera edición, Porrúa, 2000, p. 55.

⁴⁰ Gutiérrez Nájera, Raquel, loc. cit.

Raquel Gutiérrez Nájera al respecto también afirma "Las consideraciones anteriores pusieron en la mesa de negociaciones [internacionales] los modelos de desarrollo imperantes, tratando de conciliar dos aspectos cruciales... el desarrollo respetuoso y armónico con los procesos naturales... [para] elevar el nivel de vida de la población... [y conservar] la calidad del planeta para futuras generaciones".⁴¹

Las relaciones entre medio ambiente y desarrollo fueron posteriormente examinadas en la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Nuestro Futuro Común, que tuvo lugar en marzo 1987.

A esta Comisión se le encomendó la elaboración de un "Programa Global para el Cambio". De los trabajos de dicha Comisión resultó el Informe Bruntland que constituye el reconocimiento del derecho humano fundamental al medio ambiente: "todos los seres humanos tienen el derecho fundamental al medio ambiente adecuado para su salud y bienestar".

Es consabido que uno de los conceptos acuñados por este informe es el de desarrollo sostenible, al que define: como "...aquél que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones para satisfacer las propias".⁴²

Como se puede advertir de la definición legal y de su antecedente en el concierto de las naciones, se desprende que el tema de ambiente y desarrollo parte de "... un paradigma de crecimiento económico en el largo plazo compatible con la base natural que hace posible dicho crecimiento".⁴³

⁴¹ Loc. Cit.

⁴² Cfr. Brañas, op. cit., p. 36

⁴³ Brañas, Raúl, MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 33.

Esta idea nos lleva a la actividad del desarrollo sustentable basado en el hilo conductor de la planeación, dado que este último elemento establece la vertebración entre la actividad presente y el futuro.

El OEGT, es en la ley el instrumento total de planeación ambiental, y dado que está previsto en la normativa que esta actividad debe estar subsumida en el SNPD, es necesario abordar este tema.

2.3 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA VARIABLE AMBIENTAL.

En el artículo 26 de la CPEUM, se establece que el Estado organizará el SNPD, con el objeto de propiciar la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

En el tercer párrafo del dispositivo legal en cita se indica que la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el SNPD.

En la LGEEPA se ordena que el OEGT será formulado por la SEMARNAT en el marco del SNPD; asimismo se establece que la formulación, expedición, ejecución y evaluación de OEGT se llevará a cabo de conformidad con la LP, y que la SEMARNAT deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas.

Por su parte, la LP establece que los aspectos de la planeación nacional del desarrollo se llevarán a cabo mediante el SNPD, del cual forman parte todas las dependencias y entidades de la administración pública federal. Es de destacarse que la citada LP manda que la SHCP coordinará las actividades de la planeación nacional del desarrollo.

Asimismo, la ley en comentario establece que la participación social en la planeación se dará en el SNPD, a través de foros de consulta popular que contarán con la participación de los diputados y senadores del H. Congreso de la Unión.

En este orden de ideas, se advierte que la SEMARNAT, deberá realizar lo relacionado con el OEGT en coordinación con la SHCP, en el marco del SNPD, contando no sólo con la participación de los actores de la sociedad, sino con sus representantes ante el Congreso de la Unión.

Por cuestión de método, perfilaremos la exposición preferentemente hacia el tratamiento de la variable ambiental, pero no por ello omitiremos aludir al marco constitucional del SNPD, toda vez que estimamos que el artículo 26 de dicho cuerpo de leyes establece una normativa cuyos alcances nos abstenemos de tratar en este trabajo. Obsérvese:

En la CPEUM se establece que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".⁴⁴

⁴⁴ CPEUM, Artículo 26.

El texto transcrito, que constituye el primer párrafo del artículo 26 Constitucional, da una lectura colmada de conceptos que enlazan lo económico con lo sociológico y desde luego lo ambiental, si se lleva a cabo un análisis sistemático con la LP reformada.

El Congreso de la Unión, al redactar este artículo 26 en comentario, emite una directiva para que el Ejecutivo Federal realice una serie de actividades que por su propia naturaleza son de tal amplitud, en tanto que son conceptos que encierran valores trascendentales, que difícilmente se pueden resolver de manera objetiva mediante el instrumental que la propia Constitución previene. Y en este punto queremos dejar establecido que para la comprensión cabal del dispositivo en cita se requiere hacer una labor de interpretación.

La actividad interpretativa de los textos legales tiene que ver con el significado de los documentos normativos. La actividad del intérprete puede ser reductible a un acto cognoscitivo, o bien puede ser producto de una elección para tomar una decisión discrecional.

En el primer caso, el intérprete puede limitarse a descubrir, reconocer o aclarar el significado del texto; en el segundo, se trata de un acto volitivo de discriminación de una conducta a realizar por cualquier otra que mejor se adapte al enunciado normativo.

Para Paolo Comanducci, "...el primer modo de configurar la interpretación, aunque está muy difundido dentro del nivel de las enunciaciones verbales de los operadores del derecho, resulta difícilmente aceptable como descripción de las prácticas interpretativas que de hecho realizan los juristas".⁴⁵

⁴⁵ Comanducci, Paolo, RAZONAMIENTO JURÍDICO. Trad. Pablo Larrañaga, Fontamara, México, 1999, p. 94.

"No puede tratarse del significado *propio* de las palabras, lo que es claramente una mistificación a la que la teoría lingüística ha hecho justicia hace ya tiempo. Sin contar con el hecho de que son los enunciados y no las palabras individuales lo que compone el objeto de la interpretación, y hablar de *significado propio* de los enunciados es aún más difícil".⁴⁶

El autor en cita agrega que "no se trata tampoco del significado atribuido a los enunciados por el mismo legislador, aunque la mayor parte de los intérpretes den muestras claras de tenerlo muy en cuenta. Ello no es así, en primer lugar, porque, de hecho, no siempre los intérpretes se atienen a tal significado aún conociéndolo y prefieren optar por una interpretación *evolutiva*; más conforme con la naturaleza de las cosas; basada en la *ratio*; etc., y, en segundo lugar, porque no siempre es posible saber que significado es el que le ha atribuido el legislador al texto de la ley."⁴⁷

Sigue diciendo el autor, "esto es más frecuente cuando la mayoría de los textos legislativos son el producto de asambleas numerosas, internamente conflictivas y que, en ocasiones, son incapaces de llegar a un acuerdo acerca de un significado que vaya más allá de una mera fórmula carente de cualquier contenido normativo unívoco."⁴⁸

Es evidente, que el texto del artículo 26 en comento es de tal suerte subjetivo y amplio que es a todas luces difícil de interpretarlo, estableciendo una fórmula concreta para adecuar las acciones a realizar, en este caso por parte del Ejecutivo, respecto de la voz del legislador constitucional.

⁴⁶ Loc. cit.

⁴⁷ Ibidem, p. 95

⁴⁸ Loc. cit.

De ahí que, siguiendo al autor en comentario, podemos quedarnos con la segunda referencia a la actividad interpretativa y afirmar con dicho autor lo siguiente: "así, pues, dentro de una aproximación descriptiva a la interpretación jurídica parece preferible adoptar la segunda configuración. La interpretación consiste en atribuir significado a un enunciado normativo: se trata de una actividad que implica una elección y que no es, por tanto, internamente reducible a un mero acto de conocimiento."⁴⁹

Lo anterior, desde luego, sin llegar al extremo de permitir que se realice lo que el autor que se ha venido citando denomina como *elección arbitraria*. Es decir, aún dentro de la aproximación descriptiva es razonable rechazar una representación de la interpretación en la que se realice una elección puramente arbitraria que dependa íntegramente del capricho del intérprete, dado que hay razones sociológicas que hacen improbable que el sujeto de la norma (el Presidente de la República) interprete a su arbitrio la norma constitucional causando perjuicio a la sociedad.

"La actividad normativa, al menos dentro de las sociedades democráticas modernas es una actividad sometida a múltiples controles, algunos institucionalizados, otros difusos, además, el poder de la opinión pública parece ser bastante eficaz para controlar las decisiones. Las interpretaciones extravagantes o inusitadas tendrán en contra las pesadas reacciones de desaprobación y de rechazo social".⁵⁰

En consecuencia de lo expuesto, sin entrar al estudio del planteamiento que realiza el legislador constitucional en cuanto al SNPD, ubicamos el OEGT en términos de la LGEEPA y de la LP como el proceso de planeación orientado a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente. Es decir, se trata de construir un sistema de planeación ecológica.

⁴⁹ Loc. cit.

⁵⁰ Loc. cit.

Y dicho sistema de planeación ecológica, para que funcione de manera integral, requiere apuntalarse con el instrumental que debe proveer una política pública que involucre a todos los sectores de la sociedad y los tres órdenes de gobierno.

Así, la construcción de dicho sistema deberá desplantarse en los tres ejes que plantea la propia LGEEPA, a saber, los programas locales de ordenamiento ecológico, los regionales y el marino.

Es decir, si tomamos en cuenta que la mayor parte de las entidades federativas ya cuentan con sus respectivos POET, para que la federación formule un POEGT, congruente con aquellos, deberá establecer un planteamiento incluyente, en donde la participación social tendrá un papel central, dado que la sociedad se encargará de imprimir en gran medida el rumbo y los alcances de este instrumento de política ambiental.

Esto deberá ser así, sobre todo si se toma en cuenta que la planeación en nuestro sistema jurídico ya está expresada como un mecanismo democrático, pero este componente al trasladarse al campo de lo ambiental gravita de una manera más clara, ya que el OEGT tal y como lo define la exposición de motivos del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGEEPA, en donde se establece sin duda que la participación de la sociedad, no obstante tener un carácter indicativo es un requisito para hacer viable la aplicación de este tipo de instrumentos.

La exposición de motivos aludida en su parte conducente dice textualmente:

"El ordenamiento ecológico general del territorio será el resultado de un proceso dentro del cual se plantearán las tendencias deseables respecto al uso del territorio y los recursos naturales a nivel nacional, se incorporará al programa sectorial de medio ambiente, deberá ser considerado en otros programas sectoriales y tendrá un carácter obligatorio para el Gobierno Federal e indicativo para los particulares".

La tendencia actual que se observa en la política pública de la SEMARNAT, sin duda sienta nuevas bases para hacer viable la formulación del POEGT, dado que se pretende impulsar la administración del país a partir de una planeación regional ecosistémica, en donde se establezca una división territorial que trasciende los límites políticos para ordenar las acciones de Estado con un enfoque por cuencas hidrogeográficas.

El territorio nacional administrado por demarcaciones topográficas identificadas por sus características naturales, o en orden a los componente y elementos que integran los ecosistemas permiten una planeación integral ambiental. Así, la planeación por cuencas hidrogeográficas se realizará tomando a los ecosistemas como unidad de planeación.

En este punto recordemos que la fracción XIII del artículo tercero de la LGEEPA establece que por ecosistema se entiende "La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados".

El POEGT puede ser planteado a partir de estas unidades de planeación o cuencas hidrogeográficas y es susceptible de formularse por etapas.

En este sentido, nosotros llegamos a conocer que se establecerá como un programa piloto delimitar la cuenca del Valle de México, como primer paso de esta política pública. Dicha demarcación topográfica abarca el territorio de por lo menos cinco entidades federativas a saber, Estado de México, San Luis Potosí, Jalisco, Guanajuato y Puebla.

Desde luego, que se tiene el recurso de realizar un programa regional de OE para esta zona, pero sin duda, a partir de dicha ubicación topográfica, si más tarde se delimitan otras cuencas y se plantea su OE, tal vez, pueda servir de base para la futura formulación del POEGT.

Según la exposición de motivos del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGEEPA, el OE incorpora disposiciones que tiene por objeto:

- 1) Garantizar el derecho de los individuos, instituciones u organizaciones sociales y centros de educación para participar en la formulación y revisión del ordenamiento ecológico local del territorio... las legislaturas de los estados reglamentarán los procedimientos y el régimen de coordinación con los municipios para garantizar la participación social.
- 2) Vincular la gestión de los recursos naturales con el OET.
- 3) Compatibilizar el OET con la reglamentación del uso del suelo derivada de la legislación en materia de asentamientos humanos, al reconocer que entre el campo y la ciudad existe una continuidad más que una dicotomía.

- 4) Prever la coordinación necesaria para que el Gobierno Federal fomente y apoye la formulación del OET por parte de los gobiernos locales, sin menoscabar sus atribuciones.

La reforma a la LP propicia el giro ambiental en el SNPD, al incorporar la variable ambiental tanto en el PND, como en todos y cada uno de los programas que de éste se deriven.

Asimismo, atendiendo al texto del artículo 10 de la LP, es indudable que en el futuro, todas las disposiciones jurídicas que se formulen a iniciativa del Ejecutivo Federal contemplarán dicha variable ambiental. Es decir, no habrá ley que se proponga al Congreso de la Unión que no considere la protección al medio ambiente y el equilibrio ecológico.

2.4 ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN

En el segundo párrafo del artículo 26 de la CPEUM encontramos la idea central de la planeación, en términos de un proyecto nacional plasmado por el Constituyente de 1917. Es decir, textualmente el dispositivo legal ordena que "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación".

Lo anterior indica que como producto de la Revolución Mexicana se eligió un proyecto nacional, que no es otra cosa que un instrumento global de planeación que pretende recoger las aspiraciones que demanda el pueblo, como requisitos mínimos de bienestar.

La planeación ligada al proyecto nacional de la Revolución de 1917 "...en el orden económico y social fue de gran trascendencia... para consolidar un sistema diferente, pues si bien... se tuvo intención de conservar el espíritu liberal de la Carta de 1857, también... reveló la convicción democrática..."⁵¹ "...que estableció los principios de un proyecto nacional de desarrollo que integrara, en un orden justo la protección de los débiles al fomentar y regular la economía".⁵²

Citamos desde luego como antecedente de la planeación la Constitución de 1917, por cuestión de método; toda vez que buscar los antecedentes de esta materia en instrumentos más remotos desbordaría las intenciones de este trabajo, sin embargo, no omitimos mencionar que la planeación es una materia que tiene su origen desde la aparición de la historia del hombre.

Es así, que la Constitución de 1917 es, ha sido y seguirá siendo por muchos años, la piedra angular de nuestro proceso de transformación. "Síntesis dinámica de nuestra historia, que constituye el cauce del impulso que impide permanecer en un inmovilismo estéril y obliga a la búsqueda constante de un cumplimiento cada vez más cabal de los objetivos de justicia, libertad y autodeterminación que ha perseguido la administración pública desde el inicio mismo de nuestra vida como nación independiente".⁵³

La Constitución como estructura normativa está diseñada para permanecer abierta al cambio; y su artículo 26 es un dispositivo garante de esta cualidad. El propio Arnold J. Toynbee considera nuestra Carta Magna, en su ensayo sobre la Idea de la Revolución, como el caso excepcional de una Constitución Política que recoge en su texto "...como hecho y como ideal, el estado de revolución permanente"⁵⁴ pues así se interpreta la búsqueda de un constante mejoramiento económico y cultural del pueblo que establece su artículo tercero.

⁵¹ Witter, Jorge, DERECHO ECONÓMICO, Harla, México, 1985, p. 27.

⁵² Loc. cit.

⁵³ Carrillo Castro, Alejandro, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, Porrúa, México, 1980, p. 161.

⁵⁴ Toynbee, Arnold J., THE IDEA OF REVOLUTION, THE GREAT IDEAS TODAY, 1970, Encyclopædia Britannica, p. 11.

Con lo anterior queremos establecer que la CPEUM es el instrumento de planeación por excelencia en nuestro sistema jurídico y constituye un modelo excepcional de carta fundamental, "...gracias a la audacia creativa de los hombres que hicieron posible la primera revolución social del Siglo XX".⁵⁵

"Nuestra Constitución rompió el molde tradicional del derecho concebido como sancionador y garante [de las conquistas alcanzadas que, en lugar de instituir mecanismos conservadores] y, por ende, inhibidores del cambio, [conciben al derecho] como instrumento programático que regula y permite el acceso a estadios cada vez más avanzados de desarrollo y de justicia social".⁵⁶

"Conviene recordar que, en 1917 en ningún país del mundo existían disposiciones jurídicas que normaran en detalle aspectos específicos de [planeación o] programación del desarrollo [que sirvieran como modelo para la redacción de nuestra Carta]; sólo después de esa fecha empezaron a desarrollarse las técnicas que permiten la planeación del desarrollo económico, y apenas hasta hace unas cuantas décadas se empezó a incursionar en la planeación integral del desarrollo".⁵⁷

"Fue así como en 1930... Ortíz Rubio... promulgó la primera Ley de Planeación, cuya instrumentación... se encomendó a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas debido a que, en ese periodo, el principal problema... [del país eran las comunicaciones, y] ...las primeras soluciones...⁵⁸ importantes de política pública consistieron en buscar el equilibrio del desarrollo que la realidad prerrevolucionaria generó en nuestra patria.

⁵⁵ Carrillo Castro, Alejandro, op. cit., p. 163.

⁵⁶ Loc. cit.

⁵⁷ Loc. cit.

⁵⁸ Ibidem, p. 164.

Los planes sexenales de 1933 y 1939 preparados por los Presidentes Cárdenas y Ávila Camacho, constituyeron un avance en materia de planeación con alcances eminentemente políticos.

"Miguel Alemán promulgó en 1947 la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuya instrumentación quedó a cargo de la Secretaría de Hacienda a través de la Comisión de Inversiones, que indujo a que en 1948 el Banco de México elaborará el Plan de Inversiones del Gobierno Federal".⁵⁹

"Ruíz Cortinez estableció que la Comisión de Inversiones pasara a depender directamente del Presidente de la República, y la experiencia acumulada en ese periodo llevó a López Mateos a promover, en 1958, la creación de la Secretaría de la Presidencia con atribuciones de programación de las inversiones, formulación del plan general del gasto público, así como de los planes nacionales de desarrollo económico y social".⁶⁰

"La Secretaría de la Presidencia junto con las de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional asumieron las funciones de programación, presupuesto y control de las actividades de la Administración Pública Federal".⁶¹

En 1976 López Portillo impulsa la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la intención de establecer una administración pública integradora de los mecanismos de planeación, programación y presupuestación, enlazados de manera operativa, permanente y sistemática, para establecer un marco de actuación que fijara objetivos y metas específicos, cuantificables, ubicables en el tiempo y en el espacio, susceptibles de evaluarse.

⁵⁹ Secretaría de la Presidencia, BOLETÍN DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, Número 2, México, 1972.

⁶⁰ Carrillo Castro, Alejandro, op. cit., p. 165.

⁶¹ Ibidem p. 167.

De 1972 a 1982 se establecen las bases para que la planeación tenga un enfoque democrático y por ende ampliamente participativa; obligatoria para el sector público e inducida y concertada con los sectores social y privado, en el entendido de que los compromisos libre y responsablemente concertados se vuelven también exigibles.

López Portillo promueve la reforma a la LOAPF que establece desde entonces que "...la APF conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República".⁶²

En la misma ley se atribuye a la Secretaría de Programación y Presupuesto la función de recabar los datos y elaborar, con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social y el Plan General del Gasto Público.

En 1983 se publica la LP que recoge todo el avance en la materia que experimentó el país desde 1917 y plasma una estructura transversal de política pública soportada con la reforma al Artículo 26 Constitucional, que establece todo un sistema de planeación que involucra los tres órdenes de gobierno, los sectores social y privado y la vertiente obligatoria.

De la mayor importancia para nuestro tema es la reforma a la LP publicada en el año 2002, puesto que cambia el enfoque puramente económico de la planeación y para el desarrollo e impone la obligación de incluir la variable ambiental en la planeación y programación nacional, como ya quedó expuesto en otro apartado de nuestro trabajo.

⁶² LOAPF, D. O. F. 29 de diciembre de 1976 (Artículo 9).

CAPÍTULO III

LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CORRESPONSABLE DE LA SOCIEDAD EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN AMBIENTAL. LA ESENCIAL PARTICIPACIÓN DE LA MUJER PARA LOGRAR EL DESARROLLO SUSTENTABLE.

3. PRINCIPIOS DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA LA FORMULACIÓN Y CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Como ya se vio en el Capítulo I, la LGEEPA establece en el artículo 15, diecinueve principios que han de regir la actuación del Ejecutivo Federal en la formulación y conducción de la política ambiental. Dichos principios dan una lectura en el sentido de que la sociedad está involucrada de manera insoluble en la actuación del Estado en materia ambiental.

Es así como la gestión ambiental se configura como el conjunto de las actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente, cuyos componentes principales son la política, el derecho y la administración, en donde dicha gestión no es una función exclusivamente pública sino que es una actividad compartida entre el Estado y la sociedad civil.

Durante los últimos diez años, la estrategia nacional de desarrollo se ha basado en la mecánica de inducir a un OE del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades de cada región; y aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición indispensable para alcanzar la superación de la pobreza.

La participación de la sociedad en la gestión ambiental es un elemento que no puede soslayarse, ya que cuidar el ambiente y los recursos naturales debe tener como punto de partida una reorientación en los patrones de consumo, la actividad del Estado debe ir más allá de una actitud estrictamente regulatoria y constituirse en un proceso de inducción de conductas que compatibilicen la actitud de la sociedad general con el crecimiento económico y la protección ambiental.

Toda política y acción que realice el Estado en materia de medio ambiente y recursos naturales requiere articularse mediante esquemas de corresponsabilidad y participación social; para ello, se debe construir un sistema que mejore la información que requiere recibir la sociedad para fortalecer las actuales formas de corresponsabilidad ciudadana en la política pública.

Entre los mecanismos que plantea la LGEEPA para propiciar la participación ciudadana en la gestión de la política ambiental, encontramos la integración de órganos de consulta denominados Consejos Consultivos Nacional y Regionales para el desarrollo sustentable, que aunados a las políticas y acciones de descentralización de la gestión ambiental, permiten fortalecer la capacidad de los gobiernos locales mediante la inclusión de la participación social.

La construcción del OEGT requiere de la participación social tanto con el objeto de cumplir con la ley, como con la necesaria vertebración entre la actividad del Estado y la de los sectores social y privado, para garantizar que dicha construcción sea democrática. Asimismo, y no de menor importancia, para cumplir con el principio 10 de la Declaración de Río, que establece: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda".

De especial importancia es la integración de los grupos indígenas al proceso de planeación de los OEGT, también para cumplir con la ley (artículo 4° de la CPEUM), y para acatar los compromisos derivados de la Agenda 21 (capítulo 26), que, en la Cumbre de Río se establecen en el Principio 22, que a la letra dice:

"Los pueblos indígenas y sus comunidades así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberán reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar porque participen efectivamente en el logro del desarrollo sostenible".

El OET como todos los instrumentos del Derecho Ambiental requiere de la participación de todos los actores de la sociedad, ya que el tema de la relación sociedad-naturaleza, según Brañes, se expresa en el derecho a partir de la regulación de la conducta humana atendiendo a los procesos de la naturaleza y la interferencia que el hombre sostiene con ésta.

Brañes citando a Gallopín, nos informa sobre los factores que vinculan a la sociedad con la naturaleza: "el conjunto de las acciones humanas que incide sobre el sistema ecológico natural y el conjunto de efectos ecológicos generados en la naturaleza y que inciden sobre el sistema social".⁶³

Brañes comenta que se debe tomar en cuenta que "los efectos ecológicos pueden representar respuestas de los sistemas naturales a las acciones humanas o pueden ser fenómenos espontáneos derivados del funcionamiento de los sistemas ecológicos, así como que las acciones humanas pueden ser acciones espontáneas de la sociedad (...) o pueden representar la reacción social frente a efectos ecológicos naturales o inducidos antrópicamente..."⁶⁴

⁶³ Gallopín Gilberto en Brañes Ballesteros, Raúl, MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 28.

⁶⁴ Loc. cit.

Como se puede advertir de lo expuesto, sociedad y naturaleza se influyen recíprocamente, y la manera como la naturaleza es tratada por la sociedad tiene que ver con la forma como esta organizada la sociedad. "Pero la protección del ambiente no sólo depende de la manera como esté regulada la relación sociedad-naturaleza, sino también cómo están reguladas las relaciones sociales en general".⁶⁵

La experiencia de legislaciones de países de primer mundo, tales como la de los Estados Unidos de América, la francesa y la sueca, entre otras, que fueron tomadas como modelo para la mexicana han incorporado la necesaria participación de la sociedad en toda la actividad ambiental y en especial en los aspectos de la planeación para el desarrollo sustentable, como es el caso del Ordenamiento Ecológico del Territorio.

Según Loperena Rota, "Una de las máximas... de la Administración Pública moderna es la incorporación de la iniciativa y creatividad de los ciudadanos a los procesos decisivos de la Administración. Suele enfatizarse la conveniencia de la participación ciudadana en los procedimientos de repercusión ambiental".⁶⁶

El mencionado autor sostiene que en materia ambiental la participación se canaliza a través de dos sistemas: "...la participación de personas o colectivos en los procedimientos con incidencia ambiental y la participación de personas y colectivos en órganos de carácter consultivo".⁶⁷ Como se puede observar, nuestra legislación contempla la posibilidad de que se den estos dos modelos en el ordenamiento ecológico del territorio, si se da una lectura armónica entre lo que establecen los artículos 18 y 20-Bis en relación con los diversos 157, 158 y 159 de la LGEEPA.

⁶⁵ Ibidem, p. 29.

⁶⁶ Loperena Rota, Demetrio, DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO, Cuadernos Civitas, p. 81-82.

⁶⁷ Loc. cit.

El autor en cita, siguiendo a los profesores Kiss y Sheldon, manifiesta que la participación social es un contenido básico del derecho al medio ambiente adecuado y transcribe:

"The participation of citizens in concrete cases of environmental conservation is the true realization of the rights as environment: it permits them to exercise not only the rights of which they are beneficiaries, but also, at least in part, the obligation which are imposed upon them in this domain".⁶⁸

Uno de los métodos de los que se vale el derecho mexicano para lograr la participación de la sociedad en las tareas públicas es la inducción, que el artículo 26 de la CPEUM y la LP en los artículos 37 a 41 establecen como vertientes de la planeación nacional.

Al respecto, Loperena Rota se refiere a esta figura como *fomento*: "Suele entenderse en la doctrina clásica por fomento a la actividad que trata de estimular conductas de los particulares que se consideran socialmente beneficiosas, sin aplicar ningún tipo de medidas coercitivas, buscando la voluntaria colaboración del ciudadano".⁶⁹

Para el autor aludido, en materia ambiental esta técnica ha dado resultados, puesto que es más eficiente la colaboración voluntaria que los mecanismos autoritarios.

⁶⁸ Ibidem, p. 83.

⁶⁹ Loc. cit.

3.1 LA ESENCIAL PARTICIPACIÓN DE LA MUJER PARA LOGRAR EL DESARROLLO SUSTENTABLE

El tema del ordenamiento ecológico del territorio al contemplar la participación social como uno de los ejes rectores necesariamente debe considerar el principio establecido en la fracción XV del artículo 15 de la LGEEPA, consistente en la indispensable participación de la mujer en el desarrollo sustentable.

Este principio emana de las convenciones internacionales de las que México es parte, y por tanto obliga también por esta razón al Estado incorporar a la mujer en todas las políticas públicas que emprenda, y en particular las relacionadas con el medio ambiente.

En este sentido, la planeación del desarrollo sustentable mediante el instrumental que la ley provee para el efecto, como es el caso del ordenamiento ecológico del territorio, necesariamente debería considerar el papel destacado de la mujer en todo el proceso. En los últimos acontecimientos de carácter global que han ocurrido en el concierto de las naciones se ha evidenciado que la mujer ha participado activamente en el tema ambiental.

El aserto anterior se comprueba, a partir del documento preparado por Laura E. Ruíz Meza, en su carácter de representante de la Coordinación Nacional de Mujeres de Organizaciones Civiles por un Milenio Feminista, denominado "Desarrollo sustentable con equidad de género en México. Situación actual y perspectivas".⁷⁰

⁷⁰ Ruíz Meza, Laura en Ponencia presentada en la REUNIÓN NACIONAL SOBRE DESARROLLO SUSTENTABLE CON EQUIDAD DE GÉNERO: HACIA LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO, organizada por la Sociedad Civil, el Gobierno Mexicano y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Cdf. de México, 17 de junio de 2002.

En el documento mencionado, la ponente afirma: "... en 1975, la primera Conferencia Internacional sobre la Mujer estableció como prioridad la transformación de la condición de las mujeres tanto en la vida pública como en la privada... Se pueden contar ya tres décadas de debate en torno al tema... La constante y propositiva participación de las organizaciones de la sociedad civil y en especial del movimiento feminista y de mujeres, ha sido un factor decisivo para que los organismos internacionales y los gobiernos incorporen sus preocupaciones y propuestas".⁷¹

Sigue diciendo la participante: "Es hasta 1992 cuando se establece un espacio de participación civil mediante la realización del Foro Global de ONG, en el que las voces de las mujeres se hicieron escuchar"⁷².

Producto de ello, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río, tanto en su Declaración como en el Programa 21, se acepta que es imprescindible contar con la plena participación de las mujeres para lograr el desarrollo sostenible.

Las organizaciones de mujeres, por su parte, firmaron dos tratados en el Foro Global: el "Tratado Global de las mujeres para las ONG que buscan un planeta justo y sano" y el "Tratado de ONG en materia de población, ambiente y desarrollo". En estos se expresa la necesidad de impulsar una visión de equidad de género en la agenda ambiental, así como el incluir la perspectiva ambiental en las demandas de mujeres. A partir de entonces esta doble estrategia ha sido incorporada en los espacios de debate y construcción de propuestas a nivel nacional e internacional.

⁷¹ Op. cit.

⁷² Op. cit.

En 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la Declaración y Programa de Acción de Viena subraya la importancia de la participación de la mujer como agente y beneficiaria en el proceso de desarrollo, y reitera los objetivos fijados sobre la adopción de medidas globales a favor de la mujer con miras a lograr el desarrollo sostenible y equitativo previsto en el Programa 21.

En 1995, la Cumbre Global en Desarrollo Social realizada en Copenhague propone acciones específicas para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, luchar contra la discriminación y violencia hacia las mujeres, evitar las cargas de trabajo extras para ellas, así como promover su participación equitativa en los distintos ámbitos del desarrollo social.

En la Cuarta Conferencia sobre la Mujer, efectuada en Pekín en 1995, se consideró de manera especial la relación entre las inequidades de género, el medio ambiente y el desarrollo quedando plasmada en la Sección K del Capítulo IV.

Las Conferencias de Río + 5 y Pekín + 5 concluyeron que a pesar de los avances logrados, mucho quedaba por hacerse para alcanzar las metas de justicia social y equidad de género.

Es de destacarse que según el documento en comentario, "... las mujeres se ven particularmente afectadas por la degradación ambiental debido a su posición social. Asimismo, se acepta que ellas han desempeñado un rol de liderazgo en la gestión y uso de recursos naturales para satisfacer necesidades familiares y comunitarias, además de realizar contribuciones importantes en el manejo de recursos, poco reconocidas y valoradas...".⁷³

⁷³ Varios Autores, INFORME ALTERNATIVO PRELIMINAR PEKÍN + 5. MUJERES Y MEDIO AMBIENTE, en: *El género en las políticas públicas ambientales. Avances y perspectivas*. SEMARNAP, CONMUJER. Gob. Céd. México, RGMA y FFE., y López, F. 2000. La mujer y el Medio Ambiente, en: *Las Mujeres Mexicanas en el Tercer Milenio*. Milenio Feminista. México.

En el libelo en estudio se establece que "... continúa siendo muy limitado [el] acceso [de la mujer] a la... participación en el proceso de formulación de políticas y adopción de decisiones en materia de ordenación, protección y rehabilitación del ambiente y los recursos naturales".⁷⁴

Sin embargo, sigue diciendo la ponente: "El Capítulo 24 del Programa 21 manifiesta su propósito por fomentar la participación de las mujeres en la ordenación nacional de los ecosistemas y la lucha contra la degradación del medio ambiente".⁷⁵

Asimismo en la ponencia se destaca que en la Sección K, del Capítulo IV de la Plataforma de Acción de Pekín, se persiguen, entre otras metas: lograr la participación activa de las mujeres en la toma de decisiones relativas al ambiente; incorporar el enfoque de género en las políticas y programas a favor del desarrollo sostenible.

Laura Ruiz sostiene que a raíz de lo anterior, "... en nuestro país tuvo lugar un proceso de debate... tanto para dar contenido teórico a las vinculaciones entre el género, ambiente y desarrollo, como para orientar las acciones encaminadas al cumplimiento de aquellos acuerdos emanados de las conferencias mundiales".⁷⁶

Otro aspecto que la ponente rescata, en cuanto a los avances que ha tenido el tema en nuestro país es poner en relieve la "... Declaración para la Equidad de Género de la SEMARNAP en 1999 y la inclusión de un *Addendum* sobre Género y Ambiente en el Programa Nacional de la Mujer en el año 2000".⁷⁷

⁷⁴ Loc. cit.

⁷⁵ Ruiz Meza, Laura, Op. cit.

⁷⁶ Loc. cit.

⁷⁷ Varias Autoras, INFORME ALTERNATIVO PRELIMINAR PEKÍN + 5. MUJERES Y MEDIO AMBIENTE, en: *El género en las políticas públicas ambientales. Avances y perspectivas*. SEMARNAP, CONMUJER, Gob. Céd. México, PQMA y FFE., y López, F. 2000. *La mujer y el Medio Ambiente*, en: *Las Mujeres Mexicanas en el Tercer Milenio*. Milenio Feminista. México.

En este documento "... la SEMARNAP se compromete a cumplir los acuerdos nacionales e internacionales que favorezcan la equidad de género, adopta la transversalidad de la perspectiva de género en todas sus áreas y programas y asume la tarea de diseñar e instrumentar un plan de trabajo que contenga las medidas institucionales para alcanzar sus propósitos, en coordinación con la sociedad civil".⁷⁸

Al decir de la expositora "... en el *Addendum* se establece el reto prioritario de transformar las relaciones entre hombres y mujeres en las formas sociales de acceso, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente, para lograr la equidad y la sustentabilidad del desarrollo para todos."⁷⁹

En la actual administración, se ha dado continuidad al proceso y como lo reconoce Laura Ruiz "... la SEMARNAT, a través de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia y la Dirección de Área de Equidad de Género, ha diseñado el Programa "Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad 2002-2006".⁸⁰

Según la expositora, el citado programa busca "incorporar la perspectiva de género en la política ambiental, ampliando y consolidando los mecanismos de participación pública que promuevan la equidad entre las mujeres y los hombres en relación al acceso, uso, manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales".⁸¹

⁷⁸ Declaración para la equidad de género, SEMARNAP, México, 1999.

⁷⁹ *Addendum* Mujeres y Medio Ambiente, PRONAM, México, 2000.

⁸⁰ Ruiz Meza, Laura, Op. cit.

⁸¹ Varios autores, PROGRAMA EQUIDAD DE GÉNERO, MEDIO AMBIENTE Y SUSTENTABILIDAD 2002-2006, SEMARNAT, México, 2002.

Laura Ruiz tiene razón al expresar que "Las distintas formas de vinculación a nivel nacional e internacional ha permitido al movimiento de mujeres y feminista el establecimiento de mecanismos de legitimación de su agenda política, por medio de un proceso de diálogo y negociación"⁸².

La esencial participación femenina en el decurso de la historia del desarrollo de lo ambiental en nuestro país, según Laura Ruiz tiene sus "... antecedentes... en 1992, cuando se realizó el Primer Encuentro de Mujeres y Medio Ambiente para realizar propuestas en la Cumbre de la Tierra. Con el fin de incidir en la Conferencia de Pekín, el Espacio de Mujer y Medio Ambiente (hoy RGMA) llevó a cabo en 1995 diversos talleres regionales, estatales y nacional... para enriquecer con la perspectiva ambiental la agenda de las mujeres"⁸³.

Como producto de tales eventos se obtuvo, al decir de la ponente "*La Agenda Verde de las Mujeres*. En ella se destaca que la equidad de género no será posible si no existe una participación política de las mujeres en todo los espacios de toma de decisiones".⁸⁴

"Muchos han sido los esfuerzos de incidencia en política pública a nivel local, regional y nacional, en los cuales una veintena de redes de mujeres y de feministas han participado..."⁸⁵. En ellos estuvo presente una visión integradora de la problemática del desarrollo sustentable.

De lo expuesto se desprende que el ordenamiento ecológico del territorio como una construcción de planeación democrática cuenta con la esencial participación de la mujer para su realización. Ese aserto se funda además en el hecho ya explorado de que el feminismo y el ecologismo se han implantado como los dos movimientos sociales fundamentales de este siglo que comienza.

⁸² Ruiz Meza, Laura, Op. cit.

⁸³ Loc.cit.

⁸⁴ Varias autoras, LA AGENDA VERDE DE LAS MUJERES. DAS, Red de Mujer y Medio Ambiente, 1996.

⁸⁵ Varias autoras, MUJERES. MESA DE DIÁLOGO DE LA SOCIEDAD CIVIL, Noviembre 2000.

La investigadora Alicia H. Puleo, de la Universidad de Valladolid, España, sostiene lo anterior y argumenta que "...estamos asistiendo al comienzo del fin de la Naturaleza. La futura coexistencia triunfal de ambos movimientos feminismo y ecologismo no se deduce, a primera vista, sin embargo, una reflexión más detenida sobre la cuestión muestra al menos dos grandes formas en que se plantea la necesidad del diálogo".⁶⁶

"La primera de estas formas es la más superficial, pragmática y fácil de comprender. Es, en realidad, una negociación preventiva: ¿Qué papel se reserva a las mujeres en la futura sociedad de desarrollo sustentable? Dado que gran parte de la emancipación femenina se ha apoyado en la industrialización (por ejemplo, en los artículos envasados o de "usar y tirar", que influyen en la sustentabilidad), ¿cómo organizaremos la infraestructura cotidiana sin sacrificar los todavía inciertos márgenes de libertad de las mujeres?"⁶⁷

La experiencia de diversas organizaciones ecologistas muestra que subsisten allí inercias patriarcales. "Los ecologistas no suelen ser feministas; por lo general, las feministas no tienen gran sensibilidad ecologista, pero a nuestro juicio en el futuro ambos están destinados a tratarse y, probablemente, a realizar pactos políticos".⁶⁸

La catedrática Puleo nos informa que si el feminismo quiere mantener su vocación internacionalista, deberá pensar también en términos ecologistas ya que las mujeres pobres del tercer mundo son las primeras víctimas de la destrucción del medio natural llevada a cabo para producir objetos suntuarios que se venden en el primer mundo.

⁶⁶ Puleo, Alicia, CÁTEDRA DE ESTUDIOS DE GÉNERO DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID, en *Internet*, puleo@uva.es.

⁶⁷ Loc. cit.

⁶⁸ Loc. cit.

La autoridad ambiental, al momento de instrumentar el ordenamiento ecológico debe incorporar a la mujer en la toma de decisiones para hacer compatible la programación con la situación de la mujer, especialmente en lo que toca a las comunidades rurales.

Se afirma lo anterior, dado que ya se ha constatado que las mujeres rurales indias o africanas que viven en una economía de subsistencia han visto su calidad de vida disminuir trágicamente con la llegada de la explotación "racional" dirigida al mercado internacional.

Si los POEGT persiguen que, a través de una adecuada planeación de lo ambiental se eleve la calidad de vida, esta calidad está articulada con la idea de sustentabilidad. Según la catedrática en cita "...el ecofeminismo atiende a esta y a otras cuestiones. No hay un solo ecofeminismo sino varias tendencias diferentes en polémica actualmente".⁸⁹

3.2 EL ECOFEMINISMO

Dada la novedad de sus planteamientos y por ser una de las formas más recientes del feminismo, suele ser mal conocido y, a menudo, rechazado injustamente en bloque bajo el calificativo de "esencialista". En este breve trabajo, intentaremos distinguir esquemáticamente las corrientes principales, plantearé lo que consideramos sus problemas y terminaremos apuntando lo más prometedor de un feminismo con conciencia ecológica. En esta exposición nos permitimos usar como hilo conductor lo expuesto por la catedrática Puleo con base en información obtenida en *Internet*.

⁸⁹ Loc. cit.

3.2.1 LA ANTIGUA IDENTIFICACIÓN DE MUJER Y NATURALEZA Y SU RECICLAJE CON EL SURGIMIENTO DEL ECOFEMINISMO

Según Puleo, el feminismo mostró desde temprano que uno de los mecanismos de legitimación del patriarcado era la naturalización de La Mujer. Este punto de vista la autora lo fundamenta en la obra de Simone de Beauvoir, "El Segundo Sexo", que consiste en una denuncia de la exclusión de las mujeres del mundo de lo público realizada a través de la conceptualización de la mujer como alteridad, como naturaleza, como vida cíclica casi inconsciente, por parte del hombre (varón) que se reservaba los beneficios de la civilización.

En la obra en comentario, se establece que "no se nace mujer, se llega a serlo" esta denuncia del carácter cultural, construido, de los estereotipos femeninos y, al mismo tiempo, constituye un alegato en favor del reconocimiento del derecho de las mujeres a acceder al mundo de la Cultura del que fueron excluidas. Los feminismos liberal, socialista y radical de los años setenta recogen esta reivindicación y rompen, virtualmente, la *prisión doméstica* que sujetaba a las mujeres de la época.

Estos argumentos llevados al tema que nos ocupa, explican el porqué desde la década de los setentas, los foros internacionales han insistido en la incorporación de la mujer en los procesos de planeación hacia el desarrollo sustentable en donde los POEGT, son el instrumento total.

Según la investigadora Puleo, hacia finales de los setenta, y ya plenamente en los ochenta, algunas corrientes del feminismo radical recuperan la antigua identificación patriarcal de mujer y naturaleza para darle un nuevo significado:

"Invierten la valoración de este par conceptual que en los pensadores tradicionales servía para afirmar la inferioridad de la mujer (así, por ejemplo, en Hegel la mujer es presentada como más próxima a formas de vida consideradas inferiores - animales o vegetales- al Hombre)".⁹⁰

Puleo afirma que las feministas radicales sostienen que la cultura masculina, obsesionada por el poder, ha conducido a guerras suicidas y al envenenamiento de la tierra, el agua y el aire. La mujer, más próxima a la naturaleza, es la esperanza de conservación de la vida.

La ética del cuidado femenina (de la protección de los seres vivos) se opone, así, a la esencia agresiva de la masculinidad. Este ecofeminismo, llamado hoy en día "clásico", es claramente un feminismo de la diferencia que afirma que hombres y mujeres expresan esencias opuestas: las mujeres se caracterizarían por un erotismo no agresivo e igualitarista y por aptitudes maternas que las predispondrían al pacifismo y a la preservación de la Naturaleza.

En cambio, los varones se verían naturalmente abocados a empresas competitivas y destructivas. Este biologicismo suscitó fuertes críticas dentro del feminismo, acusándosele de demonizar al varón.

Su separatismo lesbiano y su ingenuidad epistemológica (esencialismo) hicieron de este primer ecofeminismo un blanco fácil de las críticas de los sectores feministas mayoritarios carentes de sensibilidad ecológica. Actualmente, todavía, se suele asociar el nombre de "ecofeminismo" únicamente a esta primera forma del movimiento y de la teoría y se desconoce las tendencias constructivistas más recientes.

⁹⁰ Loc. cit.

3.2.2 LOS ECOFEMINISMOS ESPIRITUALISTAS DEL TERCER MUNDO

Vinculados a las tendencias místicas del primer ecofeminismo pero alejándose de la demonización del varón, en los últimos años surge otra tendencia: la teoría feminista que viene del Sur.

Dicho movimiento se debe a la actividad de la física nuclear y filósofa de la India Vandana Shiva, quien combina las aportaciones de historiadoras feministas de la ciencia como Evelyn Fox Keller o Carolyn Merchant con su propia tradición filosófico-religiosa. V. Shiva aporta una seria crítica del desarrollo técnico occidental que ha colonizado el mundo entero.

La filósofa hindú afirma que "lo que recibe el nombre de desarrollo es un proceso de mal desarrollo, fuente de violencia contra la mujer y la naturaleza en todo el mundo (...) (el mal desarrollo) tiene sus raíces en los postulados patriarcales de homogeneidad, dominación y centralización que constituyen el fundamento de los modelos de pensamiento y estrategias de desarrollo dominantes".⁹¹

Por los libros de V. Shiva, hemos podido saber lo que los medios de comunicación silencian: existen movimientos de resistencia al "mal desarrollo". Uno de ellos es el de las mujeres Chipko, de las que Vandana Shiva se hace portavoz. Basándose en los principios de no violencia creativa de Gandhi, las mujeres rurales Chipko, en nombre del principio femenino de la Naturaleza de la cosmología de la India, consiguieron detener la deforestación total del Himalaya turnándose en la vigilancia de la zona y atándose a los árboles cuando iban a talarlos. Enfrentándose a sus maridos, dispuestos a vender los bosques comunales, las mujeres Chipko adquirieron conciencia de grupo y posteriormente continuaron luchando contra la violencia doméstica y por la participación política.

⁹¹ Loc. cit.

He aquí un claro ejemplo del papel de la mujer en la protección del medio ambiente y de cómo la participación social es un catalizador de políticas ambientales. Por esto sostenemos que sin la activa influencia del sector femenino, la elaboración y ejecución de los POEGT, en cualesquiera de sus cuatro vertientes, están condenados al fracaso.

En México, en el rastro dejado por la Teología de la Liberación, se está iniciando actualmente la elaboración de un pensamiento teológico ecofeminista. Con base en las aportaciones de la teóloga brasileña Yvone Gevara, se puede afirmar que hoy en día la justicia social implica ecojusticia.

Este ecofeminismo latinoamericano que está surgiendo ya en México, se caracteriza por su interés en las mujeres pobres y la defensa de los indígenas, víctimas de la destrucción de la Naturaleza.

El movimiento apuntado, llama a abandonar la imagen patriarcal de Dios como dominador y el dualismo de la antropología cristiana tradicional (cuerpo/espíritu). La trascendencia ya no estará basada en el desprecio de la materia sino que se definirá como inmersión en el misterio de la vida, pertenencia a un todo que nos trasciende. Será concebida como "experiencia de la belleza, de la grandiosidad de la naturaleza, de sus relaciones y de su interdependencia".⁸²

En esta teología que aparece en Latinoamérica, el ecofeminismo es una postura política crítica de la dominación, una lucha antisexista, antirracista, antieclitista y anti-anropocéntrica (debemos respetar a las demás criaturas vivas, no sólo al ser humano).

⁸² Loc. cit.

3.2.3 ECOFEMINISMOS CONSTRUCTIVISTAS

"Bajo este título unificador, dado los estrechos límites de este trabajo, daré solamente dos ejemplos de las distintas teorías y movimientos ecofeministas que no comparten el esencialismo de las clásicas ni se nutren en las fuentes religiosas de las espiritualistas del tercer mundo, aunque compartan, según los casos, algunas de sus posiciones (antirracismo, antiantropocentrismo, antielitismo...)"⁹³

"El ambientalismo feminista de Bina Agarwal, es una buena muestra de la posición constructivista. Esta economista, originaria de la India como Vandana Shiva, critica la teoría de ésta que atribuye la actividad protectora de la naturaleza de las mujeres de su país al principio femenino de su cosmología".⁹⁴

Para Agarwal, según Puleo, "...el lazo que ciertas mujeres sienten con la Naturaleza tiene su origen en sus responsabilidades de género en la economía familiar. Piensan holísticamente y en términos de interacción y prioridad comunitaria por la realidad material en la que se hallan".⁹⁵

"No son las características afectivas o cognitivas propias de su sexo sino su interacción con el medio ambiente... [cuidado del huerto, usando el agua para el lavado de ropa, utilizando la energía para plancharla y para elaborar los alimentos -fruto de la tierra-, etcétera, todas las actividades que realiza la mujer que son ingratas y nadie les reconoce mérito alguno] lo que favorece su conciencia ecológica".⁹⁶

⁹³ Loc. cit.

⁹⁴ Loc. cit.

⁹⁵ Loc. cit.

⁹⁶ Loc. cit.

La interacción con el medio ambiente y la correspondiente sensibilidad o falta de sensibilidad ecologista generada por ésta dependen de la división sexual del trabajo y de la distribución del poder y de la propiedad según las divisiones de clase, género, raza y casta.

Val Plumwood, al decir de Puleo, constituye un ejemplo de la crítica constructivista. Esta filósofa australiana ha insistido en el carácter histórico, construido, de la racionalidad dominadora masculina. La superación de los dualismos jerarquizados Naturaleza/Cultura, Mujer/Hombre, Cuerpo/Mente, Afectividad/Racionalidad, Materia/Espíritu exige un análisis deconstructivo.

Dicha filósofa, utilizando aportaciones muy diversas (reivindicaciones de igualdad de Simone de Beauvoir, crítica al androcentrismo del ecofeminismo clásico, teoría de las relaciones objetales...) examina la historia de la filosofía occidental desde los griegos como la construcción de un yo masculino dominador, hiperseparado de su propio cuerpo, de sus afectos, de las mujeres, de los demás seres vivos y de la Tierra que lo sustenta.

Esta visión fantasiosa de la propia identidad humana (que rescata la filósofa australiana), utilizada como legitimación del dominio ha conducido a la civilización destructiva actual. Pero no es una esencia sino un fenómeno histórico, una construcción.

Las autoridades mexicanas, al momento de elaborar el POEGT, deberán tomar muy en cuenta las ideas expuestas para construir un mecanismo de planeación eficaz que coadyuve de manera eficiente al desarrollo sustentable del país. Soslayar la importancia de la mujer en estas acciones, por mantener una actitud sexista desarticularía el proceso.

3.2.4 EL PROBLEMA DE LA PRAXIS

Es comprensible que la naturalización de la mujer, utilizada desde tiempos remotos para la exclusión de las mujeres del mundo de la cultura suscite graves reparos en las filas feministas.

- "¿Decir que las mujeres están más cerca de la naturaleza por su capacidad materna no es volver a encerrarlas en los límites de las funciones reproductivas?
- Y, por otro lado, ¿la exaltación de lo inferiorizado desde posiciones de no poder es capaz de alterar los valores establecidos?
- ¿No estaríamos agregando un trabajo más a las oprimidas, la de ser salvadoras del ecosistema invocando su esencia?"⁹⁷

Desde el constructivismo de posiciones de corte economicista como las de Agarwal, "...todo se reduce a tomar medidas prácticas de conservación del medio ambiente que se apoyen en el saber tradicional de las mujeres rurales, sustituir el monocultivo industrial por la diversidad de semillas autóctonas, descentralizar y favorecer la participación de los grupos desfavorecidos en la toma de decisiones".⁹⁸

Lo anterior es indudablemente útil y necesario pero, "...como señala la ecofeminista alemana Barbara Holland Cunz, este tipo de críticas al ecofeminismo espiritualista ignora la aportación de éste a la conciencia contemporánea: la imagen de un diálogo horizontal, democrático, empático con la naturaleza".⁹⁹

⁹⁷ Loc. cit.

⁹⁸ Loc. cit.

⁹⁹ Loc. cit.

Al perder esta nueva sensibilidad, tales críticas vuelven a considerar a la naturaleza como mero "recurso" a disposición de los humanos. "El mismo término "medio ambiente" expresa ese reduccionismo por el que la naturaleza aparece como simple escenario en el que los humanos realizan sus proezas".¹⁰⁰

Puleo señala que la potencia teórica de los feminismos ecologistas de tercera generación, como el de Plumwood, constituye su debilidad práctica. "La complejidad de su análisis y el rechazo de la mística de la feminidad natural despojan de herramientas útiles a la hora de las movilizaciones. De hecho, no se pueden extraer indicaciones claras de lo que debería ser una actividad ecofeminista derivada de su obra".¹⁰¹

El ecofeminismo deberá nutrir la elaboración y ejecución de los POEGT para asegurar que se cuente con interlocutoras capaces de influir en las instituciones públicas del país, para la toma de decisiones dentro del quehacer público en torno al desarrollo. Con base en el impulso de agrupaciones femeninas la función pública podrá continuar construyendo procesos participativos más democráticos y equitativos.

3.3 EL DISCURSO DE LO AMBIENTAL A PARTIR DEL ENFOQUE DE GÉNERO

El ordenamiento ecológico del territorio como instrumento de planeación para formular y ejecutar la política ambiental, como la Ley lo establece debe contar con la participación de la sociedad, pero de acuerdo con el Principio establecido en la fracción XV, del artículo 15 de la LGEEPA la mujer tiene una esencial participación, de donde se sigue que los temas de sustentabilidad ambiental y equidad de género constituyen una propuesta holística de transformación de las relaciones humanas y de éstas con su entorno.

¹⁰⁰ Loc. cit.

¹⁰¹ Loc. cit.

Según Hilda Salazar "la formulación desarrollo sustentable con equidad de género no se limita a establecer el vínculo entre un sector de la población (las mujeres) y una dimensión del desarrollo (el ambiental). Se trata más bien de un planteamiento metodológico para abordar el análisis de la realidad focalizando ciertos aspectos de las relaciones sociales..."¹⁰²

Según la autora mencionada el planteamiento metodológico de enfoque o perspectiva de género, a partir de la las opiniones de diversas autoras, ha sido adoptado como la forma apropiada para referirse a los problemas de inequidad entre hombre y mujeres y la situación de discriminación de éstas últimas. Sin embargo, se enfrenta el reduccionismo conceptual que ha sufrido esta expresión, al grado de tildársele como "asuntos de mujeres".¹⁰³

Para Hilda Salazar, se confunde el enfoque de género con la visión de incorporación de las mujeres al desarrollo al momento de establecer políticas públicas relacionadas con el tema, por lo que la simple inclusión de la mujer en la actividad del Estado no es suficiente, sino que "...se debe plantear como una categoría relacional a partir del análisis de los sujetos de las relaciones humanas (hombres y mujeres) y no sólo a uno de ellos (las mujeres)".¹⁰⁴

Así, en la formulación de la planeación nacional en la escala de ordenamiento ecológico del territorio, "...se debe evitar una visión homogeneizante que desconozca que las identidades masculinas y femeninas (y con ello las relaciones de género) son social y culturalmente construidas, en donde las relaciones entre ambos sexos son cambiantes y no estáticas y se encuentran mediadas por otras muchas relaciones sociales: etnia, clase, posición política".¹⁰⁵

¹⁰² Salazar, Ramírez Hilda, MEMORIA DEL FORO NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL, Aguascalientes, Ags., 18-23 octubre 1999, Panel Educación Ambiental para la Equidad de Género, p. 358.

¹⁰³ Loc. cit.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 359.

¹⁰⁵ Loc. cit.

El enfoque de género en la elaboración del OET deberá entonces cuidar que el papel de la mujer no se tome con un referente analítico de las relaciones de personas sexualmente diferenciadas, sino con base en las relaciones social y culturalmente construidas sobre la diferencia sexual. Este aserto se funda en que los hombres y las mujeres establecen relaciones diferenciadas con su entorno natural.

"Esto es así, ya que la división sexual del trabajo, las relaciones de propiedad y acceso a los recursos naturales (tierra, suelo, agua), económicos (tecnológicos, financieros), el valor ético y cultural que se asigna a determinadas labores influye en las formas específicas en que los hombres y las mujeres se relacionan con el medio ambiente".¹⁰⁶

3.4 EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO COMO POLÍTICA PÚBLICA Y LA EQUIDAD DE GÉNERO.

El PND 2001-2006 establece como principio rector 5, el crecimiento en armonía con la naturaleza y en este apartado del instrumento jurídico citado se indica que la participación de la mujer constituye parte esencial de esta política pública.

Al respecto, nosotros consideramos, siguiendo a Hilda Salazar, que el Estado tiende a reproducir el sistema de discriminación y de desigualdad a menos que se proponga explícitamente la superación de esta situación. En el PND, el Presidente de la República da vida jurídica a una instancia de participación de la mujer a través del anuncio de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, mismo que se constituyó por Decreto publicado en el D.O.F., cuyo Estatuto Orgánico salió publicado en dicho órgano oficial en septiembre de 2002.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 360.

Lo anterior nos da la certeza que la intención del Ejecutivo Federal es no reproducir más, prácticas de discriminación de desigualdad de género.

Esta es una política pública, debiéndose entender por tal expresión "un proceso de interrelación entre el Estado a través del cual un gobierno constituye y toma sus decisiones que dan lugar a programas, proyectos, normativas, intervenciones. Las políticas públicas engloban un conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas".¹⁰⁷

Como se puede advertir las políticas públicas son productos sociales que se elaboran en contextos determinados dentro de una estructura de poder y son parte de un proyecto político. Las políticas públicas con el componente de la equidad de género han tenido auge en los últimos 7 años, como fruto de las acciones derivadas de la Conferencia Mundial de las Mujeres de Pekín en 1995.

En nuestro país, a pesar de la creación de organismos ejecutores como la Comisión Nacional de la Mujer en 1996 y el apogeo de las ONG's relacionadas con el tema, a nuestro juicio los alcances de las acciones gubernamentales son incipientes, dado que prevalece una concepción asistencialista o "mujerista" como ya quedó apuntado al referimos en el apartado anterior en la inclusión de la mujer en la actividad pública de manera desarticulada.

Es por esto, que sostenemos que si la mujer participa de manera integral tanto en la formulación como en la ejecución del instrumento de planeación denominado OET, se fundará una política pública con una proyección transversal que permeará los tres órdenes de gobierno y dotará al país de un instrumental eficaz para el tránsito hacia el desarrollo sustentable.

¹⁰⁷ Guimaraes, Roberto. DESARROLLO CON EQUIDAD: ¿UN NUEVO CUENTO DE HADAS PARA LOS AÑOS 90?, LAS POLÍTICAS SOCIALES. APORTE DE NUEVAS PERSPECTIVAS, CLAD, Vol. 8, No. 2, Caracas, Venezuela, diciembre de 1991, en loc.cit.

Se trata de demostrar que hasta la fecha conocemos la expresión de la voluntad oficial de fomentar la equidad de género, pero ésta ha quedado en planos retóricos que no han contrarrestado las desventajas históricas de la población femenina. Es decir, la actuación del Estado no ha trascendido el nivel declarativo.

De lograrse que la mujer participe en el OET de manera efectiva, constituirá una política pública que no quedará reducida a un conjunto de programas gubernamentales, sino que expresará un consenso social que no sólo combatirá el urgente y prioritario problema de la protección del medio ambiente.

Asimismo la integración femenina en los POEGT propiciará la equidad entre hombres y mujeres, que a su vez dará lugar a la disminución y en su caso la eliminación de la discriminación y subordinación de las mujeres y el establecimiento de relaciones armónicas y más justas entre los géneros.

3.5LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE MUJER Y ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO

La participación ciudadana y política de las mujeres en los programas de OET y en los espacios de adopción de decisiones, debe ser considerada como un aspecto central para hacer realidad las metas de la política ambiental.

En la última década ha tenido lugar una relativamente creciente incorporación de mujeres a cargos públicos en el gobierno federal, estatal y municipal y a órganos legislativos.

Entre otras razones, gracias al decidido interés de las mujeres por incluirse en espacios de la política formal, a través de negociaciones con los partidos políticos e instituciones públicas para ganar espacios. No obstante, la presencia de las mujeres sigue siendo marginal en comparación con la de los varones.

De esta forma, las mujeres continúan sin ejercer un poder real en los órganos y espacios de adopción de decisiones políticas, en materia ambiental. El enfoque de género en la formulación y actualización de los POET es impostergable para impulsar la participación equitativa en la instrumentación de las políticas y programas sobre desarrollo sustentable y en la transformación de las relaciones sociales orientadas a construir una sociedad sensible a la justicia de género.

Para el efecto consideramos que sería útil establecer medidas y mecanismos específicos y otras acciones afirmativas para modificar los criterios de acceso de las mujeres a puestos de toma de decisiones.

Asimismo se requiere crear un sistema de información e investigación que permita conocer, de manera periódica, la participación de hombres y mujeres en los puestos de dirección del sector público, privado, académico y social.

La manera como se establece en la LGEEPA la instrumentación de los POEGT brinda la oportunidad para garantizar que las mujeres efectivamente participen en la definición de los programas y proyectos de trascendencia nacional.

La ausencia del POEGT da lugar al creciente deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales que afecta la calidad de vida de la población.

Los cambios ambientales se expresan con mayor profundidad en zonas de extrema pobreza, urbanas y rurales, al restringir o anular el acceso a los recursos naturales necesarios para la producción y reproducción social. En este contexto, las mujeres son el grupo de población más afectado. Es por esto que su inclusión en la formulación de los POEGT es insoslayable.

Las políticas sociales y ambientales continúan subordinadas a los objetivos macroeconómicos. Por su parte, las políticas públicas de desarrollo económico no integran los aspectos ambientales o la hacen de manera ineficaz. De igual manera, las acciones encaminadas a detener el deterioro ambiental se realizan sin contemplar los aspectos de género, a pesar de estar estrechamente vinculados. El diseño de una política ambiental no se puede concebir al margen de los objetivos de justicia y equidad que deben orientar las políticas del desarrollo nacional.

El enfoque de género es escasamente conocido en las instituciones públicas y, más aún, prevalece una actitud que lo descalifica y minimiza, y no se concibe como un elemento indispensable para el desarrollo sustentable. La adopción transversal del enfoque de género requiere de un esfuerzo amplio y decidido de sensibilización y capacitación a todos los niveles y en todos los programas.

CAPÍTULO IV

EL PAPEL DE LA MUJER EN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

4.1 LA PROMOCIÓN DEL ESTADO PARA LA FORMACIÓN DE UNA CULTURA AMBIENTAL COMO EJE PARA LA SOCIALIZACIÓN DE PROYECTOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Para alcanzar un desarrollo sustentable, el Estado debe promover la formación de una cultura ambiental, como requisito indispensable para tal fin. Este aserto se formula en función crítica de lo establecido en la fracción V del artículo 158 de la LGEEPA.

A nuestro juicio, el dispositivo jurídico citado se quedó corto en cuanto a los alcances que debió imprimírle el legislador, ya que dicha fracción V del numeral en estudio establece la obligación de la SEMARNAT para "impulsar el fortalecimiento de la conciencia ecológica a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad para la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el correcto manejo de desechos".

Es evidente que la Ley en este punto no cumple con las expectativas emanadas del espíritu de las convenciones internacionales de las cuales México es parte, desde la de Estocolmo hasta la de Johannesburgo, en las cuales se ha insistido en la tesis de que la conformación de una cultura ambiental es uno de los cimientos para soportar una política pública entre los países miembros, orientada al desarrollo sustentable.

Confirmamos nuestro punto de vista si sopesamos la diferencia que existe entre la expresión "fortalecimiento de la conciencia ecológica" con "formación de una cultura ambiental".

Estimamos que, no basta con fortalecer la conciencia ecológica para lograr una cultura ambiental, si por cultura se entiende lo que nos informa el Diccionario de la Lengua: "resultado de cultivar los conocimientos humanos y de afinar las facultades intelectuales del hombre, ejercitándolas".¹⁰⁸

Como quedó apuntado, la LGEEPA ordena que la SEMARNAT ha de fortalecer la conciencia ecológica, esto se traduce como una actividad del Estado, y dicha función se realiza mediante el ejercicio del poder.

Pero esta actividad está acotada en la propia ley mediante lo que en la LP se conoce como las vertientes de coordinación y concertación; es decir, a través de la celebración de convenios con las entidades federativas y con los grupos sociales.

La LP, como cuerpo normativo reglamentario del artículo 26 constitucional, debería guardar congruencia con éste último dispositivo, por lo que se estima que debe ser reformado para incluir la variable ambiental al nivel más alto normativo para lograr el desarrollo sustentable integral.

Plantear en el artículo 26 de la CPEUM que el desarrollo del país deberá ser sustentable mediante la planeación democrática, proveerá del instrumental necesario al Ejecutivo Federal para lograr el desarrollo económico en armonía con la naturaleza, en donde la participación social constituirá uno de los ejes rectores de la estrategia, y la participación de la mujer será un elemento total.

¹⁰⁸ Voz cultura, Nuevo Diccionario de la Lengua, t. 1, A-Ch, Ed. Nauta, S.A., México, 1980.

No es aventurado proponer que deba señalarse en la propia CPEUM que el SNPD incluya, de manera expresa, tanto la participación de la mujer como de los indígenas. Consideramos que la idea apuntada en el artículo 1° Constitucional, que relaciona tanto el aspecto de género como el de etnicidad, deben ser también correlacionados con la planeación nacional para el desarrollo sustentable, para garantizar que ésta sea integral y democrática.

De no incluirse en el artículo 26 constitucional, mediante una reforma, las expresiones que conduzcan al planteamiento claro de la participación de la mujer y de los indígenas, conlleva el riesgo de que éstos grupos de la sociedad continúen siendo discriminados, al soslayarse sus intereses en las decisiones fundamentales de las políticas de estado. Esta propuesta de reforma conduciría al principio del fin del Estado patriarcal, y al reconocimiento de nuestra identidad indígena.

El ejercicio del poder como actividad del Estado, es pues, el eje para la formación de una cultura ambiental y por esto, estimamos que en la actualidad debe orientarse con enfoques acordes con los horizontes de política que han emanado de las convenciones internacionales en la materia, tales como la equidad de género, porque ha llegado el momento de romper las inercias de desarrollo imperantes hasta la fecha, si el Estado quiere asumir este compromiso con seriedad.

Lo anterior, se afirma dado que según la Organización Desarrollo, Ambiente y Sociedad, S.C. (DAS) "la estructura del sistema de relaciones sociales imperante en el mundo está sustentada en la imposición de un estilo de vida, en un sólo modelo de desarrollo que supuestamente debiera ser adoptado por todos, pero que no considera la diversidad (cultural, social, biológica, política), y deja sin opciones a modelos y posiciones alternas".¹⁰⁹

¹⁰⁹ Careaga, Gloria, et. al., CONSTRUYENDO RELACIONES ENTRE LOS CAMPOS DE SALUD REPRODUCTIVA Y DESARROLLO SUSTENTABLE. CUADERNOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y SALUD REPRODUCTIVA: NOTAS PARA LA CONTINUACIÓN DE UN DIÁLOGO. Edit. Mujer y Medio Ambiente, A.C. con el apoyo de la Fundación Mc Arthur y la Fundación Ford, México, p. 32.

Todo sistema social está fundado en el ejercicio del poder, que coloca a ciertos grupos en condiciones de dominación sometidos a una discriminación sistemática sobre lo "diferente", de donde se sigue que se trata de sistemas sociales injustos que promueven la inequidad.

Al decir de la DAS, "La perspectiva de género – al plantear que la condición en que viven hoy hombres y mujeres es producto de su historia, su cultura, su sociedad – nos ofrece una óptica... para analizar el sistema de relaciones y de valores sociales en el que... estamos insertos, en particular las relaciones de poder".¹¹⁰

La mejor estrategia para que la sociedad participe en proyectos de desarrollo sustentable, tales como el OET, es mediante el ejercicio del poder del Estado con equidad de género, dado que es incuestionable que el papel de la mujer es esencial para transitar hacia la conciencia de la protección al ambiente por los vínculos que tiene con los futuros ciudadanos del mundo.

La participación ciudadana en las últimas fechas se ha construido, formalmente, con el componente de la equidad de género y muy particularmente con la participación de la mujer, sin que en la realidad se pueda verificar que dicha participación sea efectiva.

Es por ello, que se impone una reforma al artículo 26 constitucional para que se incluya de manera expresa, la participación esencial de la mujer en la planeación democrática, con un enfoque de desarrollo integral sustentable.

¹¹⁰ Ibidem, p. 33.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A nuestro juicio, es incipiente aún la participación de la mujer en la formulación y ejecución de los instrumentos de política ambiental tales como el OET, como máxima expresión de los esquemas de planeación. Sin dejar de mencionar que el OEGT, como expresión de la construcción participativa de un modelo de desarrollo sustentable, con el concurso de todos los agentes sociales, sigue sin resolverse.

No obstante, la DAS nos informa: "Hasta hoy la voz del poder ha pretendido definir la ruta por donde todos han de caminar. Sin embargo, dentro de los procesos sociales recientes encontramos en muchos países el incremento de la participación ciudadana, a menudo a partir de la constitución de nuevas formas de organización (grupos de mujeres, ambientalistas, homosexuales, consumidores...) ... que exigen cada vez más contar con capacidad de opinión y decisión sobre las políticas que los afectan".¹¹¹

La DAS sigue diciendo que "La equidad en el ejercicio del poder y la capacidad de voz y decisión para los distintos sectores y actores involucrados... resulta un elemento fundamental para... el desarrollo sustentable... la perspectiva de género es fundamental en el diseño de políticas y estrategias [en materia ecológica]".¹¹²

El desarrollo de una cultura ambiental es impensable sin la participación de la mujer, recordemos que siguiendo a Judith Plant, "Los valores de la mujer, centrados en el otorgamiento de la vida deben ser revalorizados, elevados desde su anterior papel subordinado... como parte de este proceso, la mujer y la naturaleza, lo que es decir, el género humano y la naturaleza requieren una nueva imagen de nosotros cuando mejoramos nuestras relaciones con la tierra".¹¹³

¹¹¹ Loc. cit.

¹¹² Ibidem, p. 34.

¹¹³ Plant, Judith, ECOFEMINISMO, en Dobson, Andrew, Pensamiento Verde: Avances y Retos, Ed. Alianza, Madrid, 1999, p. 115.

ESTADÍSTICAS

DE LA TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como ya mencionamos en otro capítulo de este trabajo, el ecofeminismo forma parte de las disciplinas denominadas ecofilosofías, que en su conjunto representan una síntesis de los nuevos modos de interpretar las relaciones del ser humano con la naturaleza y representan los medios para traducir en políticas, directivas o principios, los compromisos derivados de las convenciones internacionales en materia ambiental.

Siguiendo a Bellver Capella, "... los principios de prevención de participación, de responsabilidad proporcional, de desarrollo sostenible, de evaluación de impacto ambiental y contaminador-pagador, que hoy forman parte de las legislaciones ambientales de la mayoría de los estados, tuvieron en muchos casos su primer reconocimiento en declaraciones como la de Estocolmo (1972) o la de Río (1992)... también el paradigma del ecofeminismo es recogido en el principio 22",¹¹⁴ de esta última convención, que textualmente dice:

"Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es por tanto imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible".

Este principio de Río nos informa tanto de la esencial participación de la mujer en las políticas medio ambientales de los estados, como en especial, respecto del OET. Por esto, sostenemos que nuestro punto de vista al respecto se nutre de las fuentes del Derecho Internacional.

Pero el ecofeminismo, debe ser entendido en su exacta dimensión, como afirma Bellver Capella para quien "la propuesta ecofeminista difiere del feminismo de la igualdad, característico de los movimientos feministas hasta la crisis ecológica".¹¹⁵

¹¹⁴ Bellver Capella, Vicente, LAS ECOFILOSOFÍAS, en Ballesteros, Jesús, et. al., Sociedad y Medio Ambiente, Ed. Trotta, S.A., Madrid, 1997, p. 267.

¹¹⁵ Ibidem, p. 263.

Para el autor en cita, el ecofeminismo reivindica la igualdad de la mujer en cuanto individuo; mientras que el feminismo de la igualdad, reivindica la igualdad de los valores históricamente encarnados en las mujeres y cuyo reconocimiento no se alcanza con la conquista de la igualdad individual.

En suma, para el autor citado, "esa igualdad de valores exige que la sociedad se configure teniéndolos en cuenta y que tanto varones como mujeres participen de ambos valores... El mérito de esta forma de pensar... consiste en vincular la explotación de la naturaleza con la explotación de unos seres humanos por otros: en este caso de las mujeres (o de los valores de su género) por los varones. De esta manera, se reafirma que el problema ecológico... es un problema antropológico..."¹¹⁶

La problemática ambiental es de naturaleza múltiple, por tanto para resolverla se requiere de una actuación pluridisciplinaria, de donde se sigue que deben concurrir todos los sectores de la sociedad. El Estado para impulsar la cultura ambiental deberá socializar los proyectos que emprenda en tal sentido.

Un mecanismo para socializar los proyectos que impulsen la cultura ambiental, es situando al mayor nivel normativo la participación de la mujer en la planeación para el desarrollo integral sustentable.

Se requiere de una vez por todas romper la estructura patriarcal de la toma de decisiones, para transitar hacia un Estado de derecho, que permita incorporar a la mujer, de manera expresa en el SNPD. Por esto, es necesario reformar el artículo 26 constitucional en este sentido.

¹¹⁶ Loc. cit.

Nicolás Sosa, apunta: "Dentro de la pluridisciplinariedad a la que obliga la naturaleza de los problemas medioambientales, nos encontramos, por el lado de las ciencias sociales, con la emergencia de unos movimientos que imponen una dinámica nueva y unos contenidos de globalidad en su forma de pensar, interpretar y transformar el mundo...".¹¹⁷

Actualmente, cualquier política en el campo de la protección del medio ambiente, que no tome en cuenta la participación social, y muy en especial la de la mujer, está condenada sin duda al fracaso. Es por ello, que la tendencia internacional (y México no es la excepción) reconocen la necesidad de socializar todos los proyectos que se pretendan desarrollar, y entre ellos muy señaladamente los del OET, tal y como se desprende de los artículos 18, 19 y siguientes de la LGEEPA, como ya quedó apuntado en el cuerpo de este trabajo.

La idea apuntada se corrobora con lo que informa Sosa, citando a Carlos Guerra "como dice Carlos Guerra... la CMMAD, al mostrar un apoyo tan rotundo a las ONG's, está reconociendo el fracaso de las políticas medioambientales llevadas a cabo hasta el momento por los distintos organismos nacionales e internacionales...".¹¹⁸

El autor en cita robustece lo anterior al decir que " el criterio, móvil o fermento que anima la acción de las organizaciones no gubernamentales y de los movimientos sociales es, sin duda la solidaridad, expresada en acciones y movilizaciones puntuales pero regida por la máxima de <pensar globalmente y actuar localmente>. Esta vivencia de la solidaridad habitualmente referida a las ONG's en la Ayuda al Desarrollo, no ha de entenderse al margen... de la solidaridad ecologista... de los movimientos feministas".¹¹⁹

¹¹⁷ Sosa, Nicolás, ÉTICA ECOLÓGICA Y MOVIMIENTOS SOCIALES, en Ballesteros, Jesús, et. al., op. cit. p. 271.

¹¹⁸ Ibidem, p. 273.

¹¹⁹ Ibidem, p. 274.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El criterio expuesto se refiere al gran aporte que realizan las ONG's en la solución de la conflictiva medio ambiental en la práctica. La actividad que realizan las ONG's en la actualidad, en la toma de decisiones respecto de las políticas públicas relacionadas con la sustentabilidad es una constante en la ejecución de los proyectos que actualmente lleva a cabo el Ejecutivo Federal a través de la SEMARNAT.

Sin embargo, consideramos que se debe reformar el artículo 26 constitucional, para que exprese que el desarrollo del país tiene que ser sustentable, y que además de la concertación con los sectores social y privado, el Estado debe considerar que la participación de la mujer es esencial en el seno del SNPD.

Para Nicolás Sosa "los llamados <nuevos movimientos sociales> (en adelante NMS) surgen en torno a la década de los sesenta, cuando hace crisis la estrategia de consenso para la salvaguarda de la democracia representativa, que fue el gran pacto que sobrevino al final de la Segunda Guerra Mundial".¹²⁰

El autor mencionado sostiene que "Los NMS tratan de desarrollar, por tanto, una nueva cultura política, una ampliación del espacio político y del ámbito de responsabilidad ciudadana... como un tercer ámbito entre lo privado y lo público-político".¹²¹

Sigue diciendo Nicolás Sosa que "... en todos los países ha tenido lugar en los últimos años un incremento notable de grupos y colectivos... el movimiento ecologista ha tenido una presencia - bastante más que testimonial - en la Cumbre de la Tierra de 1992... este movimiento ha reforzado su carácter de <interlocutor válido> ante quienes gobiernan y toman las decisiones, lo que supone una clara apertura de canales de sistema político a las reivindicaciones ecológicas...".¹²²

¹²⁰ *Ibidem*, p. 290.

¹²¹ *Ibidem*, p. 292.

¹²² *Ibidem*, p. 293.

En este mismo contexto el autor citado pone de manifiesto que en los últimos años en materia ecológica los NMS han influido de manera decisiva en la política gubernamental de manera progresiva, de tal suerte que el ciudadano corriente ya no observa con reticencia el discurso ecológico sino que se va implicando personalmente con lo que se relaciona con la degradación ambiental y las consecuencias de ésta para la calidad de vida.

Sin duda, el marco jurídico vigente en México, se ha actualizado en consecuencia de las tesis apuntadas, como se puede observar con la expedición de la LFTAIPG, que prevé en su artículo 10, la obligación de publicitar previamente a su expedición los anteproyectos de disposiciones administrativas de carácter general, con el fin de propiciar la participación social en la toma de decisiones trascendentales.

Lo anterior nos orienta a pensar que la realidad de la participación que de hecho ya tienen las ONG's en la aplicación de políticas públicas, se refuerza mediante la expedición de la ley en comentario. En materia ambiental, de expedirse un OET, se deberá inducir la participación colectiva tanto por lo que ordena la LGEEPA, como por virtud de lo que manda la ley aludida.

Los alcances de la nueva LFTAIPG son susceptibles de mejorarse si, previa reforma del artículo 26 constitucional, en el sentido de incluir la variable ambiental en el desarrollo nacional, y además la expresión de la participación de la mujer y los indígenas en el SNPD, se reforma también la LP, para desarrollar la manera cómo se debe dar la planeación democrática a partir de la institucionalización de la esencial participación de la mujer en la toma de decisiones públicas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO GENERAL DEL TERRITORIO, CON UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Como ya ha quedado expuesto, los artículos 18, 19 y 20 BIS de la LGEEPA, establecen que en la formulación y ejecución del OET, y el OEGT en particular, el Estado debe promover la participación de grupos y organizaciones sociales.

Si se da lectura a los numerales en cita con lo que ordena la fracción XV del artículo 15 de la citada ley, se tiene que la mujer participaría de manera esencial en estos instrumentos de planeación.

Pero, lo expuesto se antoja retórico si se toma en cuenta que el artículo 26 de la CPEUM, no establece distinciones para la participación social, lo que nos lleva al planteamiento de la necesidad de reformarlo para que se incluya de manera icástica la participación de la mujer como eje de la promoción de la participación social.

Este planteamiento se realiza en función de una postura crítica que asumimos a partir del conocimiento que se tiene en relación con lo que hasta la fecha ha resultado ser letra muerta en la ley. Es decir, desde hace más de catorce años, se estableció en la ley la obligación a cargo del Estado de realizar un OET, sin que hasta la fecha se haya realizado un trabajo serio al respecto. Y mucho menos en lo concerniente a un OEGT.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior se sostiene dado que sería grave desconocer u olvidar que desde la expedición de la LGEEPA en 1988, no se ha avanzado en materia de ordenamiento ecológico del territorio. Las páginas siguientes pretenden ser una reflexión sobre ésta experiencia, y ser el punto de partida para la realización de un balance que exponga el fracaso de éstas disposiciones. Estamos seguros que de los errores es de donde más se aprende.

Aspiramos a que estas páginas sirvan para catalizar una discusión amplia y profunda sobre el tema que tiene importancia estratégica para con el desarrollo del país.

Vale, pues, la pena, intentar contribuir con algunas ideas a un proceso de aprendizaje que nos permita elaborar formulaciones distintas más sólidas que puedan fundamentar acciones más eficaces que las realizadas hasta la fecha.

Por esto, proponemos que se eleve al más alto rango legal la participación esencial de la mujer en la planeación para el desarrollo sustentable. Asimismo, se puede aprovechar el impulso para incluir la participación de los indígenas en dicho proceso.

La participación social en la política del desarrollo ha sido más retórica que real, desde la última reforma constitucional al artículo 26. Pero por lo menos existe el texto legal que así lo ordena, lo que permite que de manera gradual se vaya dando la inclusión de las opiniones de la sociedad en la planeación nacional.

Sin embargo, en los últimos diez años, se ha percibido el creciente aumento de las organizaciones sociales con tendencia a influir en la planeación, sin que esto se haya plasmado en programas palpables.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La participación de la mujer en el diseño del PND 2001-2006 se percibe, sin embargo de manera más sensible, sobre todo a raíz de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres y la mención del Ejecutivo Federal de instalar foros y medios para frenar la discriminación de la mujer.

No obstante, es necesario revisar dicho PND, para reorientarlo de modo que se vincule la participación de la mujer con el desarrollo sustentable de una manera más sóida. Esto desde luego, con fundamento en el artículo 31 de la LP.

En este punto consideramos útil acotar que en términos de los artículos transitorios del decreto que reforma y adiciona la LP, publicado en mayo de 2002, consistente en incluir la variable ambiental tanto en el PND como en los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, es imperioso proceder a su revisión y adecuación en tal sentido, y aprovechar la oportunidad para incluir la esencial participación de la mujer en este rubro.

Así como la participación social se ha realizado de manera paulatina gracias a que así se establece en la CPEUM, incluir la variable ambiental del desarrollo económico y la obligación expresa de la inclusión de la mujer en el proceso, en el artículo 26 de la carta magna, puede ser el punto de partida para que, también gradualmente, evolucione el Estado patriarcal para devenir en un sistema realmente democrático, que es la aspiración del constituyente de 1917.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3. EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Para algunos autores el OET queda acotado al uso de los recursos naturales, en razón a su ubicación en el territorio, pero en relación con las actividades socio-económicas que se llevan a cabo en las regiones sujetas a demarcación. De tal suerte que, ordenar el territorio desde el punto de vista ambiental, consiste en armonizar las actividades productivas con la vocación natural del entorno.

Así, para Pedro Álvarez Icaza, "...el ordenamiento ecológico, dentro de un concepto de sustentabilidad, deberá entenderse como: el instrumento de la política ambiental cuyo objetivo es inducir y regular el uso del suelo y las actividades productivas en el marco de la política de desarrollo regional, a partir de procesos de planeación participativa, con el fin de lograr la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos".¹²³

De la definición transcrita, se desprende que como primer paso se requiere realizar el diagnóstico de los recursos naturales en relación con las actividades productivas a nivel nacional, que permita definir lineamientos y estrategias para lograr un desarrollo sustentable de los recursos naturales en razón de las actividades productivas y los asentamientos humanos. Pero esta actividad deberá incorporar la participación social.

Esta perspectiva indica que para lograr tales objetivos es necesario contar con un marco jurídico viable desde el nivel constitucional. Así, es indudable que se requiere reformar el artículo 26 constitucional para que la planeación del desarrollo integre la variable ambiental.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, dicha reforma debe contemplar la perspectiva de género, dado que se considera esencial la participación de la mujer para el desarrollo sustentable en todos los documentos, tanto internacionales como legales, que informan al respecto.

Se requiere, pues, la voluntad política para dar el viraje hacia la sustentabilidad, cuestión que va aparejada con el fin del Estado patriarcal. Según Uribe, "El ordenamiento ambiental del territorio puede ser una estrategia efectiva para incorporar la dimensión ambiental en la planificación, siempre que se tome la decisión política correspondiente y se cuente con suficientes instrumentos administrativos para hacerlo cumplir eficientemente".¹²⁴

Se insiste en la identificación del desarrollo sustentable con el papel de la mujer en la planeación del desarrollo dada la interrelación que en la sociedad contemporánea se ha suscitado en los dos momentos sociales más recientes. Como diría Carolyn Merchant: "...la liberación de la mujer, simbolizada en sus controvertidos primeros pasos por *Feminine Mystique* (1963) de Betty Friedan, y el movimiento ecológico, que fue fundado en los sesenta y finalmente atrajo la atención nacional en el Día de la Tierra, en 1970".¹²⁵

La autora mencionada continúa diciendo: "Común a ambos es una perspectiva igualitaria. La mujer está luchando por liberarse de los límites ideales económicos que la ha mantenido subordinada al hombre en la sociedad norteamericana. Los medioambientalistas, advirtiéndonos de las consecuencias irreversibles de la continua explotación ambiental, están desarrollando una ética ambiental resaltando las interconexiones entre las personas y la naturaleza".¹²⁶

¹²³ Álvarez-Icaza, Pedro, PARA PONER EN ORDEN NUESTRA CASA.-EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO NACIONAL, revista Desarrollo Sustentable, Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, México, 1999, Año 1, vol. 1, número 5, p. 17.

¹²⁴ Uribe, Alberto, et. al., LOCALIZACIÓN Y TECNOLOGÍA INDUSTRIAL EN LA AMÉRICA LATINA Y SUS EFECTOS EN EL MEDIO AMBIENTE., en Selección de Sunkel, Osvaldo, et. al., Lecturas 36.- Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 198, p. 308.

¹²⁵ Merchant, Carolyn, MUJER Y NATURALEZA, en Dobson, Andrew, Pensamiento Verde. Una ecología. Ed. Tróika, Carta Medio Ambiente, Madrid, 1999, p. 285.

¹²⁶ Loc. cit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para Merchant "Yuxtaponer los objetivos de los dos movimientos puede sugerir nuevos valores y estructuras sociales, fundamentados no en la dominación de la mujer y la naturaleza como recursos, sino en la expresión total tanto del talento femenino como masculino y en el mantenimiento de la integridad ambiental."¹²⁷

No se omite destacar que una interpretación a la letra de la Ley, indica que el OET se realizaría mediante la formulación y ejecución de *programas*, que el artículo 19 Bis distingue en cuatro categorías. Sin embargo, en la práctica, se advierte que para la formulación de *programas* se requiere realizar previamente un proceso.

Se estima, pues, que el OET, en cualesquiera de sus cuatro modalidades, debe ser definido como un *proceso*, más que como una figura *programática*. Y este proceso tiene como principal componente la participación.

Así, la formulación de estrategias para dirigir el proceso es la parte esencial de la política del OET, en donde la participación de los diversos grupos que integran la sociedad deviene en instrumento para consolidar el aspecto democrático del modelo de planeación nacional, en términos de lo que ordena el artículo 26 de la CPEUM.

La primera etapa del proceso para la formulación o diseño de los programas del OET, como ya se manifestó en otro apartado de este trabajo, consiste en el diagnóstico para identificar los problemas y limitaciones que se enfrentan, con el fin de tomar conciencia de las necesidades y valorar las estrategias convenientes.

¹²⁷ Loc. cit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La participación de la mujer en esta primera etapa es esencial para que las decisiones que se tomen en la ejecución de acciones estén orientadas a impulsar procesos de autogestión y fortalecimiento comunitario, que no son posibles sin el empoderamiento de las mujeres.

Se entiende por empoderamiento el "proceso mediante el cual las personas ganan un poder y control creciente sobre sus vidas. Involucra la toma de conciencia, la construcción de la autoconfianza y la ampliación de las opciones y oportunidades. El empoderamiento de las mujeres es un proceso de cambio en el que ellas van aumentando el acceso al poder y esto tiene como consecuencia la transformación de las relaciones desiguales de poder entre los géneros".¹²⁸

La etapa de diagnóstico, tampoco puede concebirse sin procurar la transversalidad de género en el proceso. Para Hilda Salazar, "La transversalidad de género (conocido en inglés como mainstreaming) significa que se debe prestar atención constante entre mujeres y hombres en las políticas, las estrategias y las intervenciones de desarrollo... por tanto, se trata de contemplar la igualdad en relación con los análisis, las políticas, los procesos de planificación y las prácticas institucionales que establecen las condiciones globales para el desarrollo".¹²⁹

"La consideración de la transversalidad de un enfoque de género, es... el aspecto más importante por tomar en cuenta a la hora de elaborar una propuesta de proyecto, por las implicaciones que tiene sobre lo que hay que hacer, para quién lo hacemos y cómo lo vamos a hacer de forma integral".¹³⁰

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹²⁸ Aguilar, Lorena, et. al., EN BÚSQUEDA DEL GÉNERO PERDIDO, EQUIDAD EN ÁREAS PROTEGIDAS, op. cit., p. 207.

¹²⁹ Ibidem, p. 209.

¹³⁰ Aguilar, Lorena, et. al., QUIEN BUSCA ENCUENTRA: ELABORANDO DIAGNÓSTICOS PARTICIPATIVOS CON ENFOQUE DE GÉNERO, Serie hacia la Equidad, Unión Mundial para la Naturaleza, Fundación Arica para la paz y el Progreso Humano, Master Litho, S.A., Costa Rica, 1999, p.8.

Si se conjuga el aspecto del empoderamiento con el de transversalidad, se tiene que el proceso de planeación para la elaboración de los POET, asegura que tengan una evidente concepción democrática, y por ende, se asimile al ideal del legislador constitucional plasmado en el artículo 26 de la CPEUM.

Este aserto nos lleva a confirmar la necesidad de reformar dicho dispositivo jurídico constitucional, para que el desarrollo del país sea sustentable y la planeación sea democrática. No se puede esperar que el desarrollo sea sustentable sin incorporar al proceso de planeación a todos los actores que deben intervenir; pero es claro que se requiere dar un viraje a los modelos de participación que tradicionalmente se realizan de modo patriarcal.

El proceso de planeación debe, entonces, realizarse con una perspectiva de equidad de género, para lo cual se requiere "... la identificación de las personas, familias y grupos sociales involucrados en el proyecto, y que son la razón fundamental de la existencia de los proyectos de desarrollo..."¹³¹

Es decir, al tomar en cuenta "... la diversidad de los grupos (clase social, etnia, edad, sexo, entre otras)... la comunidad no será presentada como un grupo homogéneo de personas, sino que se reconocerá la diversidad de su conformación".¹³²

El diagnóstico que se recabe debe considerar los objetivos que se persiguen con el proyecto, así se pueden identificar objetivos de desarrollo a largo plazo o misión. "... el objetivo de desarrollo plantea una situación ideal que se desea alcanzar... para plantearlo desde una perspectiva de equidad de género es necesario integrar en la redacción de forma explícita la búsqueda hacia la equidad, considerando ésta como uno de los principios que rigen al proyecto... identificar la

¹³¹ Ibidem, p. 17.

¹³² Loc. cit.

situación a la que pretende contribuir y los cambios que promoverá en sectores, grupos o personas durante todo el proceso".¹³³

Asimismo se debe plantear el objetivo general, que es el que "Define los cambios que el proyecto va a provocar, la situación que se espera alcanzar como consecuencia de la intervención del proyecto. Tener en cuenta las diferencias de género, permitirá orientar acciones para superar las desigualdades e inequidades, produciendo un impacto más amplio e integral. Por lo tanto su redacción debe ser congruente con el objetivo de desarrollo, expresar cuáles cambios hacia la equidad va a lograr el proyecto, en relación con el acceso y la toma de decisiones que tienen hombres y mujeres en los niveles externos e internos en que el proyecto trabaja".¹³⁴

El proceso de planeación incluye ubicar los objetivos específicos, que "Son los productos que el proyecto puede garantizar que se van a lograr como consecuencia de sus actividades... Los objetivos específicos... [abarcan] en su totalidad el objetivo general... Este es uno de los pasos más difíciles, ya que constituye un eslabón que une la situación perseguida con las actividades que se pueden realizar".¹³⁵

Todo proceso de planeación debe contar con estrategias de ejecución de los programas o proyectos, entendidas dichas estrategias como aquellas que "Describen todo el sistema de organización, en donde se integra lo técnico, metodológico y administrativo como condiciones necesarias para la ejecución del proyecto. Responde... al cómo se va a trabajar el proyecto, si va a desarrollarse en forma participativa, por medio de grupos locales... entre otros".¹³⁶

¹³³ Ibidem, p. 19.

¹³⁴ Ibidem, p. 20.

¹³⁵ Loc. cit.

¹³⁶ Ibidem, p. 22.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es necesario también que se planea estableciendo medios de verificación e indicadores del cumplimiento de los objetivos y metas del proyecto, así, "La verificación de resultados se nutre de diferentes momentos del ciclo del proyecto, tales como el monitoreo y la evaluación y requiere de diversas herramientas metodológicas, como la sistematización y la definición de indicadores, entre otros. Los indicadores definen los alcances del proyecto y son el producto de la labor que se ha realizado, para lograr el objetivo general del proyecto y la consecución de los específicos...".¹³⁷

La autora en cita aclara que "Para cada uno de los objetivos del proyecto es necesario identificar indicadores junto con las personas de las comunidades que permitan determinar en qué medida éstos se irán alcanzando. Debe tenerse en cuenta que las actividades NO tienen indicadores, solo los objetivos específicos".¹³⁸

4.4. LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

El OET constituye en el mundo contemporáneo uno de los instrumentos más importantes para la planeación del desarrollo sustentable. La mayor parte de los países que conforman el concierto internacional reconocen esta tesis. Nos proponemos demostrar este aserto, a través de un ejercicio de Derecho comparado, exponiendo las principales experiencias de la planeación territorial realizada en otros países; y, acaso señalar el papel de la mujer.

Utilizaremos como guía para este apartado un documento elaborado por el INE, en el cual se pone de manifiesto que desde principios del siglo XX, se ha hecho más evidente el deterioro de los recursos naturales por razones antrópicas.

¹³⁷ Ibidem, p. 26.

¹³⁸ Loc. cit.

Es decir, "a partir de la Revolución Industrial, las formas de producción se modifican de tal manera que comienzan a provocar un impacto inédito sobre los recursos naturales del planeta, superior al provocado en todas las épocas anteriores".¹³⁹

Como ya se ha mencionado, "...durante la década de los sesenta resulta ya evidente que las formas de relación con la naturaleza arrojan un saldo muy preocupante, que se manifiesta en problemas como la contaminación, la deforestación, la pérdida de la diversidad biológica y otros de escala global, como el Cambio Climático".¹⁴⁰

Ante este escenario, los países de primer mundo incluyen en sus políticas de planeación medidas para minimizar impactos ambientales para prevenir efectos negativos en el futuro. Entre estas medidas proponen la planificación u ordenación territorial. En el documento en cita se ejemplifica esta aseveración mediante algunos casos ejemplares, que a continuación se indican:

4.4.1 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Uno de los casos de planificación regional más relevantes lo encontramos en el proyecto desarrollado en el Valle de Tennessee conocido como TVA (Tennessee Valley Authority) en el año de 1933, a raíz de la crisis de 1929.

"La cuenca del Tennessee presentaba graves problemas ambientales (deforestación, erosión, inundaciones, etc.) y socioeconómicos (gran densidad de población, altos índices de mortalidad y morbilidad, bajos ingresos, escasez de empleo, etc.). Ante este panorama, el TVA, organismo investido con poderes de

¹³⁹ Zedillo Ponce de León, Ernesto, et. al., ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO, LOGROS Y RETOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE, 1985-2000, Instituto Nacional de Ecología, México, 2000, p. 118.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 120.

gobierno, pero con carácter de empresa privada, se enfrentó a la tarea de ... solucionar los problemas ambientales de la región".¹⁴¹

Llama nuestra atención la construcción de órganos de planeación de carácter privado con facultades para ejercer actos de autoridad que las leyes de los EUA permiten. En nuestro sistema jurídico este esquema, hasta el momento, es impensable dado que sólo los poderes públicos, de conformidad con la CPEUM, pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados mediante sus actuación. Sin embargo, consideramos que es digno de estudio este perfil, aunque implique la ruptura de paradigmas.

Lo anterior, lo afirmamos dado que según documento en estudio, la TVA logró sus propósitos mediante mecanismos de participación democrática, "al colocar los objetivos sociales en lugar preponderante... consiguió no sólo mejorar rápida y sustancialmente la situación de la población, sino también hacerla partícipe en el esfuerzo de desarrollo y obtener a la vez, un enorme crecimiento de la producción del área".¹⁴²

Advertimos que el éxito de la TVA tuvo entre otras causas la de incluir la participación de las fuerzas sociales y económicas tanto en el método como en la práctica.

Entre las aportaciones que arrojó esta experiencia tenemos que "en algunos casos, es preferible iniciar las actividades con sólo un diagnóstico de los problemas... a través de experiencias acumuladas del estudio continuo y la comunicación con la población involucrada".¹⁴³

¹⁴¹ Loc. cit.

¹⁴² Loc. cit.

¹⁴³ Ibidem, p. 121.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el caso de Tennessee, si bien no se aportan datos respecto de la participación de la mujer, para nosotros es evidente que ésta no se pudo soslayar en el proceso, dado que por otras fuentes sabemos que en los años treinta, durante la depresión económica de EUA, la crisis del desempleo obligó a la mujer a convertirse en una palanca del desarrollo económico.

4.4.2 FRANCIA

En este caso la planeación nacional "...surge como un programa de emergencia encaminado a resolver los problemas que presenta el país después de la Segunda Guerra Mundial".¹⁴⁴ Francia elabora un esquema de planeación integral a través de lo que denominó el plan global de desarrollo económico, que en el quinquenio de 1952 a 1957 incorpora la participación de la sociedad.

Sin embargo, la planeación en aquel entonces tenía un marcado acento economicista, dado que Francia requería superar el colapso de la guerra y sólo es hasta el octavo plan preparado por Jean-Daniel Le Franc durante los años ochenta que se toma en cuenta la relación entre el desarrollo y la naturaleza.

El plan francés de los ochenta se consideró como el primer esfuerzo para realizar un proceso de planeación de carácter adaptativo, dada la dinámica en que se encontraba inserto el mundo europeo en materia económica así, "El Plan Francés no es una maquinaria administrativa que fabrica decretos... se trata de un laboratorio de ideas que elabora estrategias económicas y forja las convicciones y los principios que animarán, literalmente, las decisiones de los actores económicos descentralizados".¹⁴⁵

¹⁴⁴ Loc. cit.

¹⁴⁵ Le Franc, Jean-Daniel, LA PLANEACIÓN EN FRANCIA, en PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO, De la Madrid, Miguel, et. al., Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 93.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"En los planes nacionales recientes, aparte de poner particular interés en las cuestiones de bienestar social (escuelas, vivienda, hospitales, etc.), se ha llegado a incidir en forma efectiva sobre cuestiones ambientales e, incluso, en actividades culturales y artísticas".¹⁴⁶ La aplicación de este plan nacional incluye el aspecto territorial que, "...por su carácter indicativo y no obligatorio, sólo puede fijar políticas y orientaciones concretas".¹⁴⁷

Según la fuente consultada, la planeación del OET tiene una marcada orientación regional como medida para favorecer e impulsar la expansión económica considerando la protección y conservación de los recursos naturales, ajustando los proyectos sociales respecto de los alcances de los cambios tecnológicos e industriales.

También en este caso, carecemos de información concreta sobre la participación de la mujer en la planeación del OET francesa. Sin embargo, como ya quedó apuntado en otro apartado de este trabajo, las organizaciones de equidad de género que han dado impulso al tema de la protección del ambiente encuentran en Francia una de sus expresiones más acabadas.

4.4.3 YUGOSLAVIA

Este país, al igual que los dos mencionados anteriormente, comienza sus esfuerzos planificadores después de la Segunda Guerra y ensaya dos tipos de planeación, un sistema autoritario, centralizado e imperativo; y otro descentralizado, regionalista y flexible.

¹⁴⁶ Zedlko, op. cit., p. 122.

¹⁴⁷ Loc. cit.

El primero, consiste en una política de nacionalizaciones y colectivizaciones "todas las empresas industriales y mineras de importancia, los comercios de mayorero y los bancos se nacionalizan, y se expropián grandes propiedades destinadas a la agricultura".¹⁴⁸ Los resultados fueron catastróficos.

El segundo, aplicado en los años cincuenta, constituye un cambio sustancial de crecimiento y permite el cumplimiento de las metas fijadas, dado que reestablece ciertas condiciones de economía, de mercado y de libre empresa para el sector industrial "... la propiedad de las empresas se transfirió del Estado a la sociedad, formándose una especie de cooperativa de producción. El sistema fue más flexible... y de gran iniciativa empresarial. En la agricultura, se implantaron incentivos económicos que permitieron... ventas en un mercado libre...".¹⁴⁹

Si bien en esta segunda vertiente la base del éxito fue la democratización del proceso, también debemos manifestar que no se indica de qué manera influyó la participación de la mujer. Pero, recordemos, lo mencionado en un diverso capítulo de este trabajo cuando tratamos el tema del vínculo que existe entre la mujer y la producción agropecuaria.

4.4.4 ITALIA

A diferencia de otros países, la corriente italiana asegura que no es necesaria la existencia de un plan nacional para obtener un ordenado desarrollo económico, dado que su experiencia a partir de la Segunda Guerra Mundial demostró que el éxito consiste en establecer una planeación regional.

¹⁴⁸ Loc. cit.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 123.

En la obra en comentario se nos informa que en el caso de Italia "... gracias a los cuadros regionales que se encargaron de integrar los recursos y a los esfuerzos y la acción de los organismos nacionales..."¹⁵⁰ se articularon acciones entre organismos públicos y privados, tanto nacionales como regionales para establecer un mecanismo de planeación sin requerir un organismo formalmente encargado de la planificación.

Aunque en este contexto italiano no hay una referencia clara de la participación de la mujer, no podemos soslayar que tradicionalmente la sociedad de ese país tiene fama de un arraigado patriarcalismo. No obstante, estamos seguros de que ninguna sociedad puede escapar al impulso de las políticas establecidas por los organismos internacionales que orientan la necesaria participación de la mujer en las políticas ambientales para asegurar el éxito de la gestión.

4.4.5. OTROS PAÍSES

El documento consultado advierte que "...España, Alemania, Venezuela, Colombia y Bolivia consideran al ordenamiento territorial como una herramienta en la resolución de problemas de conservación, desarrollo, intereses públicos, privados, etcétera".¹⁵¹ También sostiene que "La preocupación por el entorno natural crece y las presiones por considerar la dimensión ambiental en los procesos de planificación del desarrollo toman cuerpo a partir de los años setenta, cuando surgen procesos de gestión ambiental u ordenamiento".¹⁵²

De conformidad con lo que se ha expuesto en este trabajo, no escapa a nuestra atención que este interés por lo ambiental a partir de los años setenta tiene su referente en la Cumbre de Estocolmo, en donde ya se plantea la importancia que

¹⁵⁰ Loc. cit.

¹⁵¹ Ibidem, p. 126.

¹⁵² Loc. cit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reviste la intervención de la mujer en el proceso de planeación integral del desarrollo sustentable.

"A partir de entonces, los planes o programas de ordenamiento consideran como eje central a los recursos naturales. A través de esta nueva óptica se reestructuran las políticas de desarrollo en todos los países, pues es claro que no se deben considerar solamente los factores sociales y económicos en la planeación tanto nacional como regional".¹⁵³

Una visión de conjunto de las tendencias internacionales apuntadas nos lleva a observar que el OET debe tener un enfoque regional que compagine con los lineamientos y estrategias de un plan nacional; y las soluciones más exitosas se dan en un escenario de flexibilidad. En la medida en que se adopten estrategias menos rígidas y cuanto más se adapten a las condiciones de cada región más consistente será la política que se emprenda.

Lo apuntado en el párrafo que antecede no deja duda alguna en que la tesis que manejamos es verdadera, en el sentido de que el PND debe contener la variable ambiental; y, sólo mediante una reforma al artículo 26 de la CPEUM, con esta orientación, se asegura la integralidad de la planeación, en donde la participación de la mujer como agente del cambio es esencial.

Nosotros sostenemos que se debe mejorar el esquema de la participación social en todas las tareas que se emprendan por parte del Estado. No basta que ya el artículo 26 Constitucional contemple la participación del sector social en la planeación nacional; se requiere establecer condiciones para dar cauce a un nuevo tipo de democracia en donde la libertad de los grupos sociales sea el catalizador del enfoque integrador.

¹⁵³ Ibidem, p. 127.

La libertad no puede consistir en la ausencia de intervención del Estado, el *laissez-faire*, la competencia libre, el ajuste libre también, fueron eficaces en entornos sociales que ya no se encuentran vigentes, actualmente se requiere una regulación que signifique una guía dentro de determinadas tendencias democráticamente elegidas. Hemos aprendido que el hábito de dejar que las cosas se resuelvan por sí mismas no representan el principio de la libertad auténtica sino simplemente la entrega de la herencia cultural patriarcal a los grupos que se mantienen en el poder.

En el presente estadio de desarrollo, la libertad sólo puede lograrse si sus condiciones se realizan solamente con los deseos de la comunidad democráticamente manifestados. Pero esto último sólo puede ocurrir si la comunidad posee una visión de los fines que deben realizarse y un conocimiento de los medios necesarios. Así pues, aunque la planificación para la libertad consiste en evitar toda interferencia posible, requiere de un acuerdo en donde la dirección falte, es decir, el papel de la mujer en la actividad pública y en la conformación de las políticas de estado, debe formar parte de un mandato constitucional.

Recordemos que la mayor opresión ocurrida en la historia no ha sido la de los esclavos, siervos u obreros asalariados sino la de las mujeres en las sociedades patriarcales. Y, sin embargo, los sufrimientos y resentimientos de estas mujeres carecieron de importancia por miles de años, mientras sólo fueran los sufrimientos de millones de mujeres aisladas. La historia nos muestra que el resentimiento de la mujer se hizo de repente creador y socialmente significativo cuando estos sufrimientos y sentimientos se integraron en movimientos de gran escala con proyección internacional, que desde los años setentas dieron lugar a un cambio sensible en cuanto a la misión de la mujer en la sociedad moderna, como motor del desarrollo sustentable.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se requiere reformar el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la práctica internacional obliga a los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas a introducir la variable ambiental en sus políticas de desarrollo para que éste sea sustentable. Y toda vez que en dicho dispositivo jurídico se funda la acción del Gobierno en materia de planeación integral, es indispensable que quede expresa la obligación de que el Plan Nacional de Desarrollo incorpore la visión de sustentabilidad en todos los temas.

SEGUNDA.- La reforma del 23 de mayo de 2002 a la Ley de Planeación, que incorpora la variable ambiental en todas las acciones de planeación, es razón suficiente para reformar el artículo 26 Constitucional, con el fin de darle sustento legal a dicha ley reglamentaria. Y, dado que en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se establece la obligación del Ejecutivo Federal de considerar la esencial participación de la mujer en la formulación y ejecución de la política ambiental, es necesario también por esta razón que la reforma apuntada deba expresar la idea de equidad de género.

TERCERA.- El derecho administrativo y la planeación se encuentran ligados por ser ésta última la fase superior de la administración. La planeación en México, por ser de carácter indicativo, se realiza mediante un sistema nacional que involucra todos los sectores de la población; y se instrumenta a través de un plan rector denominado Plan Nacional de Desarrollo a cargo del Ejecutivo Federal. Este Plan traduce la política pública del gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El ordenamiento ecológico del territorio es un instrumento de planeación de carácter ambiental, y los programas que se derivan del mismo constituyen el proceso para actualizar la política de Estado en esta materia.

CUARTA.- El objetivo de la planeación en el campo de lo ambiental, es alcanzar la sustentabilidad en toda actividad humana, lo que significa conciliar el desarrollo de la economía respetuoso y armónico con los procesos naturales, para elevar el nivel de vida de la población y conservar la calidad del planeta de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Se trata de articular el quehacer económico y social de México, con el rumbo de todas las naciones, pactado en los foros internacionales: desde Estocolmo, hasta Johannesburgo, pasando por Río, en los cuales se ha insistido en el esencial papel de la mujer en la planeación ambiental.

QUINTA.- La ley ordena que el Ejecutivo Federal al formulación y conducir la política ambiental, considere la participación de la sociedad y esencialmente la de la mujer, lo que se traduce en que la actividad del Estado más allá de lo estrictamente regulatorio, debe promover que la sociedad se comprometa con la protección ambiental, reorientando sus patrones de consumo. Así, la regulación de la conducta humana se daría atendiendo a los procesos de la naturaleza y la interferencia antrópica.

SEXTA.- El enfoque de género en la elaboración del Ordenamiento Ecológico del Territorio no se reduce a un referente analítico de personas sexualmente diferenciadas, sino tiene su base en las relaciones social y culturalmente construidas sobre la diferencia sexual. Hombres y mujeres establecen relaciones diferenciadas con su entorno natural. Sostenemos que sin la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

activa influencia del sector femenino, la elaboración y ejecución de los Programas de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, en cualesquiera de sus cuatro vertientes, están condenados al fracaso. La adopción transversal del enfoque de género requiere de un esfuerzo amplio y decidido de sensibilización y capacitación a todos los niveles y en todos los programas.

SÉPTIMA.- La participación de la mujer en la formulación y ejecución en los instrumentos de planeación, es impostergable para impulsar la proyección transversal de la política ambiental y el tránsito hacia el desarrollo sustentable. Quedó demostrado que el fomento de la equidad de género, queda en planos retóricos que no han contrarrestado las desventajas históricas de la población femenina.

OCTAVA.- La incorporación de la mujer en la toma de decisiones del Estado en este punto no ha trascendido el nivel declarativo. Las mujeres continúan sin ejercer un poder real en los órganos y espacios de adopción de decisiones públicas, y en la transformación de las relaciones orientadas a construir una sociedad sensible a la justicia de género, sin que la materia ambiental sea una excepción.

NOVENA.- Se acredita que en el concierto internacional el ordenamiento ecológico del territorio se inscribe en un proceso flexible en donde el papel de la mujer es indispensable para el éxito de los resultados de la planeación democrática.

DÉCIMA.- Como se ha planteado a lo largo de este trabajo, para lograr la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas del país como herramienta para alcanzar el desarrollo sustentable e integral y la democracia es necesario reformar y adicionar el artículo 28 Constitucional que textualmente dice:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Art. 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

Se propone su modificación en el sentido siguiente:

"Art. 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia, sustentabilidad, perspectiva de género y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, integral y sustentable. Mediante la participación de todos los sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan de desarrollo sustentable y con perspectiva de género, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con hombres y mujeres las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

Como se puede observar proponemos la inclusión expresa en el texto legal de la participación de la mujer, como un medio para que la sociedad patriarcalista que impera a nivel global llegue a su fin.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Romero Miguel, SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, México, 1989.

Aguilar, Lorena, et al., EN BÚSQUEDA DEL GÉNERO PERDIDO. EQUIDAD EN ÁREAS PROTEGIDAS, 1ª edición, Ed. San José, C.R.: UICN: Absoluto, México, 2002.

Agra, María Xosé (comp.), ECOLOGÍA Y FEMINISMO, Ed. Comares, Granada, 1997.

Arellano García, Carlos, DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, segunda edición, Porrúa, México 1983.

Azuela, Antonio et al., DESARROLLO SUSTENTABLE: hacia una política ambiental, UNAM, México, 1993.

Ballesteros, Jesús, et al., SOCIEDAD Y MEDIO AMBIENTE, Ed. Trotta, S.A., Madrid, 1997.

Beauvoir, Simone, EL SEGUNDO SEXO, Prólogo de Teresa López Pardina, trad. Alicia Martorell, Cátedra, 1998.

Brañas Ballesteros, Raúl, MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Carpizo, Jorge, LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917, segunda edición, Porrúa, México 1973.

Díaz, Elías, ESTADO DE DERECHO Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, octava edición, Taurus, Madrid, 1981.

Díaz Y Díaz, Martín, MÉXICO EN LA VÍA DEL FEDERALISMO COOPERATIVO. UN ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS EN TORNO A LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS, Themis, México, 1998.

Dobson, Andrew, PENSAMIENTO VERDE: UNA ANTOLOGÍA, Ed. Trotta, Serie Medio Ambiente, Madrid, 1999.

García De Enterría, Eduardo et. al., CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, quinta edición, Civitas, Madrid, 1990 (2 vol.)

Gallopin Gilberto en Brañas Ballesteros, Raúl, MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Garrido Falla, Manuel, COMENTARIOS A LA CONSTITUCIÓN, Civitas, Madrid, 1980.

Gutiérrez Nájera, Raquel, *INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO AMBIENTAL*, tercera edición, Porrúa, México, 2000.

Guimaraes, Roberto, *DESARROLLO CON EQUIDAD: ¿UN NUEVO CUENTO DE HADAS PARA LOS AÑOS 80? LAS POLÍTICAS SOCIALES. APORTE DE NUEVAS PERSPECTIVAS*, CLAD, Vol. 6, No. 2, Caracas, Venezuela, diciembre de 1991.

Holland-Cunz, Barbara, *ECOFEMINISMOS*, trad. Arturo Parada, Cátedra, Madrid, 1996.

López de Sebastián, J., *DESTRUCCIÓN DE RECURSOS NATURALES Y ORDENACIÓN TERRITORIAL*, Mundi-Prensa, Madrid, 1977.

Madrid De la, Miguel, et. al., *PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO* Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Martín Mateo, Ramón, *MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL*, Madrid, 1995.

Martín Mateo, Ramón, *TRATADO DE DERECHO AMBIENTAL* (3 volúmenes, Trivium, Madrid, 1997.

Martner, Gonzalo, *PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS*, doceava edición, Siglo XXI, México, 1987.

Matus, Carlos, *ESTRATEGIA Y PLAN*, Siglo XXI, México, 1975.

Montemayor Seguy, Rogelio, *EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, INAP, México 1983.

Olivera, Jorge, *MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, tercera edición, Porrúa, México, 1971.

Ortega B., Arturo, *DICCIONARIO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA*, Trillas, México, 1989.

Parejo, Luciano, et. al., *MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, Vol. II, Ariel, Barcelona, 1996.

Puleo, Alicia H., *ECOFEMINISMO: HACIA UNA REDEFINICIÓN FILOSÓFICO-POLÍTICA DE NATURALEZA Y SER HUMANO*, en AMOROS, Celia (ed), *Feminismo y Filosofía*, Ed. Síntesis, Madrid, 2000, pp.165-190.

Plant, Judith, *ECOFEMINISMO*, en Dobson, Andrew, *Pensamiento Verde: Una antología*, Ed. Trotta, Serie Medio Ambiente, Madrid, 1999.

Salazar, Ramírez Hilda, MEMORIA DEL FORO NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL, Aguascalientes, Ags., 18-23 octubre 1999, Panel Educación Ambiental para la Equidad de Género.

Schmitt Ordoñez, Ulises, EL SISTEMA DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA, segunda edición, textos universitarios, México, 1977.

Serra Rojas, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, t. I, Porrúa, México 1987.

Serrano, José Luis, ECOLOGÍA Y DERECHO, Comares, Granada, 1992.

Sepúlveda, César, DERECHO INTERNACIONAL, décima quinta edición, Porrúa, México 1986.

Shiva, Vandana, ABRAZAR LA VIDA. MUJER, ECOLOGÍA Y DESARROLLO, trad. Instituto del Tercer Mundo de Montevideo (Uruguay), Madrid, Cuadernos inacabados 18, ed. horas y HORAS, 1995.

Sirvent R.M., et al., EL SUELO Y SU CONTAMINACIÓN EN EL MEDIO AMBIENTE DE MÉXICO: TEMAS, PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

Strauss, W. et al., CONTAMINACIÓN DEL AIRE. CAUSAS, EFECTOS Y SOLUCIONES, Trillas, México, 1990.

Touraine, Alain, ¿CÓMO SALIR DEL LIBERALISMO?, Trad. Javier Palacios, Paidós, México, 1999, p. 25.

Toynbee, Arnold J., THE IDEA OF REVOLUTION. THE GREAT IDEAS TODAY, 1970, Encyclopedia Británica, p. 11.

Witker, Jorge, DERECHO ECONÓMICO, Haría, México, 1985.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, et al., ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO. LOGROS Y RETOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE, 1995-2000, Instituto Nacional de Ecología, México, 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

110

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

LEY DE PLANEACIÓN

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

Varias autoras, LA AGENDA VERDE DE LAS MUJERES, DAS, Red de Mujer y Medio Ambiente, México, 1996.

Varios autores, EL GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES. AVANCES Y PERSPECTIVAS, Fundación Friedrich Ebert, México, 2000, ISBN 968-6823-50-6

Varios autores, MÉXICO HACIA EL DESARROLLO SUSTENTABLE: BASES DE LA TRANSICIÓN, Ed. GráfiK, México, 1996.

Varios autores, FORO GLOBAL DE ONG'S, RÍO '92 TRATADOS, Fundación Friedrich Ebert, México, 1993.

Careaga, Gloria, et. al., CONSTRUYENDO RELACIONES ENTRE LOS CAMPOS DE SALUD REPRODUCTIVA Y DESARROLLO SUSTENTABLE. CUADERNOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y SALUD REPRODUCTIVA: NOTAS PARA LA CONTINUACIÓN DE UN DIALOGO, Edm. Mujer y Medio Ambiente, A.C. con el apoyo de la fundación Mc Arthur y la Fundación Ford, México,

Jiménez, Peña, Adolfo, REFLEXIONES EN TORNTO A LA POLÍTICA AMBIENTAL, EN ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS II, Material recabado en el curso denominado "Aspectos jurídicos de la gestión ambiental" impartido bajo la responsabilidad de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEMARNAT, marzo-julio 2001.

Loperena Rots, Demetrio, DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO, Cuadernos Civitas

Varios autores, PROGRAMA EQUIDAD DE GÉNERO, MEDIO AMBIENTE Y SUSTENTABILIDAD 2002-2006, SEMARNAT, México, 2002

DICCIONARIOS

DICCIONARIO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1981.

NUevo DICCIONARIO DE LA LENGUA, 4 tomos, Ed. Nauta, S.A., México, 1980.

DICCIONARIO PARA JURISTAS, PALOMAR, Juan, Mayo, México, 1981.

INFORMACIÓN OBTENIDA POR LA VÍA ELECTRÓNICA

Puleo, Alicia, **CÁTEDRA DE ESTUDIOS DE GÉNERO DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID**, en internet, puleo@uva.es.

Ruiz Meza, Laura, Ponencia presentada en "**REUNIÓN NACIONAL SOBRE DESARROLLO SUSTENTABLE CON EQUIDAD DE GÉNERO: HACIA LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO**", organizada por la Sociedad Civil, el Gobierno Mexicano y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Cd. de México, 17 de junio de 2002.

RGMA y Milenio Feminista, 2000. **INFORME ALTERNATIVO PRELIMINAR PEKÍN + 5. MUJERES Y MEDIO AMBIENTE**, en: *El género en las políticas públicas ambientales. Avances y perspectivas*. SEMARNAP, CONMUJER. Gob. Cd. México, RGMA y FFE., y López, F. 2000. La mujer y el Medio Ambiente, en: *Las Mujeres Mexicanas en el Tercer Milenio*. Milenio Feminista. México.

MUJERES. MESA DE DIÁLOGO DE LA SOCIEDAD CIVIL, Noviembre 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN