



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN  
AMBIENTAL CONTEMPORÁNEA EN MÉXICO. UNA  
VISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A:**

**CORAL ALEJANDRA ARELLANO VIRTO**



**DIRECTOR DE TESIS:  
MTRO. PABLO ULISES SÁNCHEZ NIETO**

**Ciudad Universitaria, Cd. Mx. 2019**



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.



## Índice

Introducción

Capítulo I La importancia de la conservación del Medio Ambiente en el contexto internacional. El debate	5
Consideraciones iniciales	
Ecología y Medio Ambiente	7
Sustentabilidad y Sostenibilidad	10
El Medio Ambiente en el Derecho Internacional	13
La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano / Conferencia de Estocolmo	15
Conferencia de Río 1992 “La Cumbre de la Tierra”	17
La Cumbre del Milenio y Johannesburgo 2002	19
Protocolo de Kioto	22
Derechos Humanos	24
Derecho Humano a un medio ambiente sano	26
Derecho Humano al Desarrollo	28
Capítulo II El papel del Estado en el Desarrollo: visiones de Desarrollo	30
El papel del Estado, gobierno, sociedad civil y sector privado en la protección ambiental.	31
Administración Pública	33
Administración ambiental	35
Política ambiental	37
Desarrollo	40
El crecimiento verde, la estrategia sustentable del gobierno en México	42

Ecodesarrollo	44
Desarrollo integrado	46
Desarrollo Humano Sustentable	48
Desarrollo Institucional	49
Capítulo III La visión de la Política Ambiental en México. Una mirada desde los Planes Nacionales de Desarrollo 1989-2018	55
El PND 95-00 y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)	58
La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	63
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012	69
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: ¿un golpe al federalismo ambiental?	72
Capítulo IV En búsqueda de una forma de administración contemporánea	82
Políticas públicas y Democracia para el Desarrollo Sustentable	86
Conclusiones	91
Bibliografía	98

## Introducción

El presente trabajo consiste en una revisión de los planteamientos y decisiones que se han tomado en los gobiernos desde 1989 hasta 2012 en torno al cuidado del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales, se bosqueja a nivel internacional las propuestas y acuerdos dentro de los debates mundiales para llegar a su planteamiento a nivel nacional y finalmente su implementación a nivel local.

El Estado, a través del gobierno y el aparato burocrático-institucional, diseña y emprende programas y procesos en busca de la participación social para así crear agendas compartidas y enriquecidas con las necesidades y demandas de la población. Las políticas públicas son una de éstas medidas, dotando de poder a las comunidades individuos y afianzando un sistema democrático para decantar en el alcance de metas y objetivos comunes.

Las políticas públicas son utilizadas por el gobierno como herramienta para la solución de problemas; estas conllevan un proceso vinculatorio y de corresponsabilidad entre el gobierno, la sociedad y, en muchos casos, de la iniciativa privada. Implican en principio una reconfiguración del problema desde la óptica de los actores y, posteriormente, de su participación activa en el diseño y ejecución de la política.

Por lo anterior, se parte del supuesto de que la crisis ambiental en México y los relacionados con el manejo de los recursos naturales, aun cuando es multifactorial y se encuentra circunscrito en una situación de crisis medioambiental global, uno de sus orígenes principales es la falta de voluntad y capacidad técnica y operativa de los gobiernos y sus habitantes para utilizar las herramientas, elementos y metodologías construidas para su mitigación

Para el objetivo de esta tesis, su desarrollo se ha dividido en cuatro capítulos, a lo largo de los cuales se abordarán sucesivamente los puntos necesarios para concretar este tema.

El capítulo I, **La importancia de la conservación del medio ambiente en el contexto internacional. El debate**, parte de la definición de determinados conceptos que es fundamental clarificar para su continua referencia: ecología, medio ambiente, sustentabilidad y sostenibilidad. De igual manera, se torna necesario recapitular sobre los foros internacionales que a lo largo de las últimas décadas han dado lugar a mecanismos institucionales y financieros a nivel internacional en materia ambiental. Por último, la perspectiva de los Derechos Humanos sirve como punto de partida al referirse a la necesidad e importancia de la participación de la ciudadanía en un desarrollo individual y social, que impacte positivamente en el medio ambiente.

El segundo capítulo: **El papel del Estado en el desarrollo: Visiones de desarrollo**, aborda el seguimiento de las vías de acción gubernamental y empresarial a partir de los foros internacionales descritos en el capítulo I, que han dado lugar al concepto de Desarrollo Sustentable, y cómo la dinámica de acumulación del sistema capitalista -hegemónico a nivel global desde fines del siglo pasado- ha logrado condicionar o abiertamente subordinar este interés primordial, las acciones orientadas al cuidado del medio ambiente. También se exploran conceptos alternos al desarrollo sustentable, tales como Desarrollo Integrado, Ecodesarrollo y Desarrollo Humano Sustentable, que en distintos puntos contrastan con la mercantilización del Desarrollo Sustentable. Al analizar el caso particular de México, la praxis del concepto de Crecimiento Verde ejemplifica claramente la subordinación de la preservación del medio ambiente a los intereses económicos hegemónicos.

La profundización en el caso mexicano ocupa el capítulo III: **La visión de la política ambiental en México: una mirada de los Planes Nacionales de Desarrollo 1989-2018**; estudiar la creación de las Secretarías del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) y de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), del Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la generación de sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo permite explorar la estructuración de los mecanismos institucionales mexicanos para la preservación del medio ambiente, las problemáticas que enfrentaron durante su desarrollo y los resultados a mediano y largo plazo en el impacto de las actividades humanas en el medio ambiente de este país, reconociendo así sus éxitos y fallos.

Por último: **Políticas públicas y democracia: en búsqueda de una forma de administración contemporánea**, parte de desglosar el concepto de Política Pública para estructurar la propuesta de modelos administrativos participativos en que la colaboración entre ciudadanía y gobierno conduzca a un impacto positivo, tanto en el medio ambiente como en los grupos humanos que constantemente han visto vulnerados sus derechos humanos a través de la devastación del medio natural que habitan. El diseño de políticas públicas, las problemáticas en su desarrollo, así como su aplicación en materia ambiental conforman este capítulo.

Finalmente, el apartado de conclusiones se bosqueja cómo se ha desvirtuado la política ambiental pasando a ser un instrumento más del capitalismo para beneficiarse de éstas, para incrementar la riqueza dejando en un segundo término al ambiente y la sociedad.

## **Capítulo I.**

### **La importancia de la conservación del Medio Ambiente en el contexto internacional.**

#### **El debate**

##### **Consideraciones iniciales**

Durante el último siglo el hombre occidental ha puesto todo su ánimo e intelecto en impulsar el desarrollo material, industrial y de consumo, con lo que se ha generado una cultura dissociada al medio ambiente en el que se desenvuelve. La humanidad se ha concebido como un ente aparte de la naturaleza y demás seres habitantes de la tierra, generando una convivencia cada vez más tensa. La crisis ambiental a la que nos enfrentamos es evidencia irrefutable de la mala relación entre la sociedad productivista y la conservación de la naturaleza.

La realidad presentada en los últimos treinta años ha hecho que se cuestione sobre las decisiones, instituciones y cultura aceptadas; llegando, en la mayoría de los debates, a la conclusión del deber conservar y proteger el ambiente para garantizar la supervivencia de la humanidad, se sabe que la crisis ecológica no ha sido producto de una historia natural, sino de las acciones del hombre en ella. Creer que, para lograr el desarrollo económico necesario para una vida de calidad, es inevitable destruir el medio ambiente es un pensamiento del pasado, una idea que llevará a la humanidad al colapso ambiental y económico.

El punto de partida será el Informe del Club de Roma de 1972 (*Los límites del crecimiento*) se han realizado encuentros internacionales donde se analizan, discuten y ponderan acciones (recomendaciones) para que las naciones puedan desarrollarse sin descuidar el uso racional de los recursos naturales y se toma en cuenta la relación de la sociedad con el medio ambiente, buscando el equilibrio entre el aprovechamiento de los bienes naturales y su reposición natural.

Bajo el espíritu de la cooperación internacional, las organizaciones internacionales, y los convenios entre países, figura ya una amplia teoría de lo que debiera ser el nuevo enfoque para el desarrollo de las naciones y los individuos. La construcción de esta teoría internacional, sin embargo, ha generado más expectativas de las que ha podido concretar, pero los logros no deben ser ignorados, así como los esfuerzos del gobierno para atender a la problemática ambiental. Las correcciones y mejoras de los conceptos y el enfoque de desarrollo sustentable son uno de los ejes rectores de tales acciones y fundamenta el desarrollo institucional y la toma de decisiones en la materia.

Si se tiene en cuenta que los más grandes obstáculos para lograr el Desarrollo Sustentable son la pobreza y la lógica de ganancia empresarial, vale la pena optar por las políticas públicas como



medio interdisciplinar para entender y abordar desde las instituciones concernientes la complejidad que representa el abandonar la tendencia mecanicista, sobre especializada y reduccionista que en algunos casos conservan las instituciones y programas del país, que han estudiado como sujetos excluyentes a la sociedad y el sistema natural.

La crisis ambiental invita a repensar nuestra cultura, la forma de ver el mundo, nuestra condición en el mundo natural y los límites del desarrollo como se ha concebido, de igual manera, en el pensamiento de las ciencias sociales, se llama a reinventar los procesos de participación en las decisiones políticas y sociales, la educación, la cultura y las instituciones. Por estas razones, es importante analizar las respuestas y resultados que la política ambiental en México y sus instituciones han dado.

## Consideraciones iniciales

### Ecología y Medio Ambiente

*I believe that every major new human experience calls for a new theoretical response, different from all earlier ones: a new theoretical paradigm is not just a mental construct but a response to a new empirical reality.*

*Rajni Kothari*

Ningún ser vivo es un ente aislado; todos impactamos el medio ambiente de una u otra forma y con diferente intensidad. Ecología es una palabra proveniente de los vocablos griegos *oikos* (casa) y *logos* (estudio), fue establecida por Ernst Haeckel en 1866 quien usó el término por primera vez para sustituir la palabra *biología*. El filósofo y biólogo alemán la definió de forma general como las “relaciones totales de los animales con su medio orgánico e inorgánico”. Sin embargo, formó cinco definiciones del término, describiendo, por el orden en que lo hizo, la evolución de este concepto<sup>1</sup>:

1. “Ciencia del hábitat o de las comunidades”. (Esta definición exhibe la propiedad totalizadora de la ecología, así como de la interrelación de los seres vivos).
2. “Por ecología entendemos la totalidad de las ciencias de las relaciones del organismo con el medio, que comprenden, en sentido amplio, todas las condiciones de existencia”. (Aquí Haeckel representa la superioridad del concepto ambiente sobre los hábitats o comunidades, y consolida la idea de la interrelación de los seres por la interdependencia y las diversas interacciones).
3. “La ecología o distribución geográfica de los organismos [...] la ciencia del conjunto de las relaciones de los organismos con el mundo exterior ambiental, con las condiciones orgánicas e inorgánicas de la existencia; lo que se ha llamado la economía de la naturaleza, las relaciones mutuas de todos los organismos vivos en un único lugar, su adaptación al medio que los rodea, su transformación a través de la lucha por la vida, los fenómenos del parasitismo, etcétera”. (En esta definición se incorpora las condiciones inorgánicas de la existencia. También hace referencia a conceptos darwinistas como adaptación o lucha por la vida que remiten directamente a la teoría de la selección natural).

---

<sup>1</sup> La numeración siguiente corresponde a la cita.  
Garrido, F. (Ed.). (2007). El paradigma ecológico en las ciencias sociales (Vol. 257). Icaria Editorial.

4. “La ecología es el estudio de las interacciones complejas a las que Darwin se refiere mediante la expresión de condiciones de lucha por la existencia”.

5. “El conjunto de las múltiples y diversas relaciones entre animales y plantas, y de éstos con el mundo exterior, todo lo que concierne a la ecología de los organismos”. [...] En esta última definición se añade una visión de la ecología como una categoría observacional, aplicable a distintos niveles y escalas.

Para Haeckel entonces, la ecología es una ciencia que estudia las relaciones entre todos los seres vivos, los no vivos, las condiciones de éstos y su desarrollo en el tiempo y espacio determinados.

Algunas definiciones del concepto lo reducen al estudio de los ecosistemas, y a pesar de que un ecosistema engloba muchas otras categorías y también incluye las relaciones entre sus complementos, se tiende a entender al ecosistema como dissociado de los humanos, debido a que habitamos todos los ecosistemas; de igual manera se tiende a omitir el dinamismo, la evolución y los cambios propios del ecosistema, así como características del entorno (no biológicas), como la humedad o la temperatura.

La ecología “tiene a su cargo el estudio de los niveles de organización más complejos de la materia viva. Por ello, se espera que la interacción de los organismos y su medio ambiente se estudien en varias disciplinas de la ecología. [...] la etología, también conocida como ecología de la conducta, aborda el efecto del ambiente sobre la conducta de los animales. Esta rama estudia cómo incide el ambiente en la manera en que los organismos buscan pareja o alimento o cómo se determinan los modos de organización social y familiar. La parte de la ecología que estudia las interacciones que determinan la distribución y la abundancia de las poblaciones, se conoce como *ecología de poblaciones*. Una sección de este campo es la demografía, que analiza los cambios en la abundancia de las poblaciones. La sinecología o ecología de comunidades es la parte de la ecología que estudia el efecto que tiene el medio ambiente sobre la fisonomía, la composición y la diversidad y los cambios temporales de las comunidades [...]”<sup>2</sup>.

La ecología es una ciencia multidisciplinaria e integradora, para su estudio, forzosamente se deben relacionar disciplinas y ciencias como la biología, la geografía, la física, geología, química, sociología, política, matemáticas, estadística, climatología y la ética; y es integradora porque toma conocimientos de éstas para elaborar teorías propias. Esta característica ha permitido que estudiosos de cualquier rama aporten a dichas teorías y tomen el concepto para enriquecer sus hipótesis y ciencias, nutriendo a su vez una conceptualización global de la ecología.

Al ser una ciencia multidisciplinaria, la ecología se relaciona con la política a través del marco jurídico, instituciones y proyectos que el Estado desarrolla para proteger y utilizar los recursos de

---

<sup>2</sup> Valdés, T. V., & Cano-Santana, Z. (2005). Ecología y medio ambiente. Pearson Educación. P.30

la naturaleza, regulando el aprovechamiento de éstos y creando políticas que ejerzan poder y control sobre las situaciones de riesgo o vulnerabilidad en la población y el territorio.

El medio ambiente, como ya se escribió, es un factor a estudiar en la ecología, ya que es sujeto de toda interacción entre los seres vivos, poblaciones, comunidades y sociedades.

Se concibe al medio ambiente como un conjunto de elementos físicos, químicos, biológicos, climáticos y sociales capaces de causar efectos directos e indirectos sobre los seres vivos y las actividades humanas a corto o largo plazo; es un sistema constituido por el hombre, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, el clima, el paisaje, los bienes materiales, el patrimonio cultural y todas sus interacciones; de esta manera, para la economía el medio ambiente es la fuente de los recursos naturales que soportan las actividades productivas y es receptora de desechos y residuos.

El medio ambiente es todo lo que nos rodea, lo podemos clasificar en ambiente natural y construido; el primero engloba todo aquello que emana de la naturaleza, como el aire, el suelo y el agua. El segundo se refiere a las creaciones propiamente humanas, como edificios, estructuras y caminos. De la misma manera, se tiene que tomar en cuenta la sociedad que habita el ecosistema dado que elementos como la cultura y la educación son factores que pueden causar un efecto directo o indirecto sobre los seres vivos, las actividades y creaciones humanas.

Es del medio ambiente de donde provienen todos los recursos utilizados para poder vivir, en donde se desarrolla el proceso de cambio de éstos y así, también las consecuencias de estos procesos y los residuos terminan en él. La acción humana que produce algún efecto en el medio ambiente se conoce como *impacto ambiental*, y para que esto suceda no se necesita de gran fuerza o labor.

Entre el medio ambiente y los aspectos económicos, políticos y socioculturales existe una relación orgánica pues éstos definen el uso y concepción que se tenga de la naturaleza y los recursos que provee. De este modo, podemos entender al medio ambiente como parte integral del desarrollo de una población, es decir, entre las sociedades y el medio ambiente físico hay una relación dialéctica que se manifiesta en el aprovechamiento de los bienes, su uso, las estructuras organizacionales o instituciones, las políticas y sus objetivos en cualquier nivel de gobierno e internacionalmente. La interrelación entre el medio ambiente y las poblaciones es progresivamente tanto compleja como unitaria: es un asunto mundial que atañe a todos por igual, sin diferenciar clases sociales, sistemas políticos, económicos, ideologías, culturas y ciencias, por lo tanto exige de un esfuerzo consciente e integrador por parte del gobierno, las naciones, sociedad civil e individuos.

La especie humana no puede existir sin el medio ambiente el cual es siempre receptor de sus acciones, que lo transforman y afectan, reconfigurándolo y a la vez, reconfigurando a la especie.

Sin embargo, el proceso histórico social ha demostrado que, el efecto de la acción del hombre sobre la naturaleza ha resultado en la construcción de un medio ambiente “artificial” determinado por las relaciones humanas y sus organizaciones, que podría llamarse “espacio social”, superpuesto al medio ambiente natural que, empero, constituye la realidad.

Se han referido los conceptos de ecología y de medio ambiente debido a que para la adaptación de la sustentabilidad o sostenibilidad a la realidad jurídica e institucional de las naciones y del mundo, se debió superar la concepción meramente ecológica de los problemas ambientales para entenderlo desde su dimensión social, cultural y económica. En la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA) se define al ambiente como “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”.<sup>3</sup>

### **Sustentabilidad y Sostenibilidad**

Desde el comienzo de las discusiones y acuerdos entre las naciones sobre el tema ambiental y la aceptación de la reorientación del desarrollo, se ha generado un amplio debate sobre los términos sustentabilidad y sostenibilidad. En muchos libros o para la mayoría de los autores, significan, precedido por la palabra “desarrollo” exactamente lo mismo como traducción de la palabra anglosajona *sustainable*. Sin embargo “sustentabilidad y desarrollo sostenible son nociones que se interpretan de forma diferente según los puntos de partida y las metas que se pretendan conseguir. Sus significados suelen diferir entre ecologistas, economistas o planificadores ambientales, reflejando la variedad de sesgos disciplinarios, las diferencias entre paradigmas y la disputas ideológicas”<sup>4</sup>

La sustentabilidad tiene un enfoque social y ecológico, ve la evolución de los procesos sociales vinculados a los procesos de protección y conservación ambiental dentro de ellos, siendo indispensable para el logro de su objetivo, el equilibrio entre lo ecológico, lo social y lo económico.

---

<sup>3</sup> Artículo 3.1 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental – México, Cámara de Diputados. Recuperada en marzo 13, 2018 de la URL:

<https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/protocolo/LGEEPA.pdf>

<sup>4</sup> Paniagua, Á., & Moyano, E. (1998). Medio ambiente, desarrollo sostenible y escalas de sustentabilidad. *Reis*, 151-175. P. 155.

Literalmente, sustentabilidad significa ‘continuación a través del tiempo’<sup>5</sup>. Sin embargo, varios autores concuerdan en que el concepto, al ser histórico y social, es un concepto abierto, flexible y adaptativo al territorio y sociedad en el que se desenvuelve. El sentido de la sustentabilidad se encuentra en función del límite geográfico y territorial en el que el desarrollo se conforma, pues depende de la capacidad de cada sistema natural para reproducir su existencia y proveer a los seres vivos de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades tanto en el corto como en el largo plazo. Cano explica que para ‘sustentar’ importa conservar una cosa en su ser y estado, por lo que prefiere este término al de sostenibilidad. Se podría entender que el vocablo sustentar expresa un estado de inmovilidad o quietud, pero al ser las relaciones humanas y éstas con la naturaleza dinámicas así como el medio ambiente por sí mismo, se transforma en un concepto que refleja no sólo la movilidad que posibilita el desarrollo integral de la Humanidad sino que permite (para entenderlo dentro del concepto propuesto por la comisión de Brundtland) un paso adelante hacia el dinamismo intergeneracional.

“No se trata de mantener intacta la naturaleza sino de controlar en términos aceptables lo que se ha calificado por J.L. Serrano Moreno como ‘interiorización de la entropía, desarrollo sostenible o regulación integral de la producción, el consumo, la emisión y el vaciado de los recursos fundamentales’<sup>6</sup>. Así, se entiende que la sustentabilidad es solamente el acotamiento que impone la naturaleza a los procesos de devastación inmersos en el desarrollo del capitalismo, no como un obstáculo del progreso de la humanidad y las naciones, sino como un límite que marca un nuevo objetivo y demanda la reorganización y reflexión de hacia dónde debe dirigirse el desarrollo técnico, económico, político y cultural de las sociedades.

La sostenibilidad tiene un vínculo más estrecho con el ámbito económico y político, relacionada más con aspectos de equidad e igualdad de oportunidades y justicia social. Es la propiedad que tiene un sistema u objeto de mantenerse en un lugar o medio sin derrumbarse, dando a entender que el sistema económico prevalezca con los objetivos, medios y prácticas tradicionales. Es un término técnico utilizado generalmente por las instituciones internacionales y nacionales, más que por la academia. Sin embargo, como ya se ha mencionado, este concepto y la sustentabilidad son aceptados y utilizados por distintos autores y actores sociales. “Las diversas concepciones reflejan posiciones diferentes respecto a la cuestión ambiental en general y al desarrollo sostenible en particular, que a su vez son reflejo de diferencias ideológicas y de intereses”<sup>7</sup>. Como consecuencia, las respuestas y acciones de los actores implicados (que somos todos) en la sostenibilidad/sustentabilidad expresan los intereses y posiciones que se tienen de los conceptos, que al ser tan flexibles, globales y a la vez particulares, suelen ser utilizados

---

<sup>5</sup> “Taken literally, sustainable development would simply mean ‘development that can be continued – either indefinitely or for the implicit time period of concern’ (Lélé, 1991, p. 608-609).

<sup>6</sup> Ramón, Mateo Martín. Manual de Derecho Ambiental, ed. Tecnos. Madrid, 1992, p. 42.

<sup>7</sup> Ángel Paniagua y Eduardo Moyano, op.cit. p. 170

indistintamente en todo tipo de discurso y situación, generando ambigüedad y, en algunos casos simplemente como un “adjetivo moderador o, más cínicamente, para hacer a un lado cualquier crítica potencial del impulso incesante hacia la expansión económica”<sup>8</sup>.

A continuación, se presentan algunas definiciones:

- **Sostenibilidad:** propiedad que presenta un objeto de ser sostenible, de mantenerse en un medio o lugar sin caerse o torcerse.
- **Sustentabilidad:** cualidad que posee un cuerpo de ser sustentable, de tener a disposición el alimento preciso para no desfallecer o perder vigor.
- **Sostenibilidad medioambiental:** propiedad de una comunidad humana que le permite desenvolverse en un medio ambiente dado de forma indefinida, o al menos, durante tiempos muy dilatados a escala humana<sup>9</sup>.
- **Sostenibilidad.** viabilidad a largo plazo de algo en un contexto dado.
- **Sustentabilidad.** vitalidad a largo plazo de un sistema vivo en un entorno determinado.
- **Sostenibilidad global:** sostenibilidad de la humanidad en su conjunto referida al medio ambiente planetario<sup>10</sup>.

“Ambos términos tienen parecida etimología latina (*sustinere* y *sustentare*, a su vez, intensivo de *sustinere*) aunque puede decirse que [...] representan cualidades diferentes: la primera es una característica mecánica, mientras que la segunda es una propiedad orgánica. El resultado es muy similar: evitar que el cuerpo considerado no se caiga o no desfallezca. Para sistemas vivos (parece) más adecuado hablar de sustentabilidad que de sostenibilidad”<sup>11</sup>.

Dentro de la LGEEPA el “concepto sostenible se emplea tímidamente en el capítulo IV dedicado a política ecológica. Hay una breve referencia a la necesidad de asegurar ‘una productividad óptima y sostenida, compatible con [el] su equilibrio e integridad’”<sup>12</sup>

Para fines prácticos estos conceptos son utilizados como equivalentes en la investigación, y son concebidos como re orientadores del “desarrollo”, término socioeconómico por excelencia de

---

<sup>8</sup> Jutta Blauert y Simon Zadek. Mediación para la sustentabilidad: construyendo políticas desde las bases. Plaza y Valdés Editores, México 1999. P. 4

<sup>9</sup> La cita abarca los tres conceptos.

Ricardo Almenar Asensio, et.al., La sostenibilidad del desarrollo: el caso valenciano. Universidad de Valencia y Fundación Bancaria. España, 2000. Pp. 55,56.

<sup>10</sup> La cita corresponde a los cuatro conceptos.

Luis Jiménez Herrero, Francisco Higón Tamarit, Ecología y economía para un desarrollo sostenible”, 2003, La Nau Solidària. Universidad de Valencia. P. 102

<sup>11</sup> Ricardo Almenar Asensio, et.al., op.cit. P. 49

<sup>12</sup> Pere Sunyer Martin, Ana E- Peña del Valle Isla. X Coloquio Internacional de Geocrítica, Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008; Quince años de desarrollo sostenible en México, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2008.

las últimas décadas: la sustentabilidad es la acotación precisa hacia dónde y cómo debemos dirigirnos. Usado como apelativo de desarrollo sirve para enfocarnos en lo que se ha configurado como el tema más importante como especie en este siglo, el medio ambiente como referencia de la vida social, económica y política de cualquier sociedad y sus integrantes.

## **El Medio Ambiente en el Derecho Internacional**

La preocupación por el deterioro del medio ambiente y los efectos negativos de la actividad humana y la sobreexplotación de los recursos naturales se hace visible en la década de los sesenta a través de movimientos sociales que reclaman el retorno a lo natural. La comuna de París, el vegetarianismo, los hippies, las feministas y los krishnas son algunos de los precedentes y parte del contexto en el que nace el movimiento ecologista que, en ese entonces, tenía un enfoque conservacionista de donde nacieron hasta partidos políticos conocidos como “verdes”. El movimiento tuvo gran importancia y su dimensión fue tal que hubo una respuesta institucional.

Como es sabido, el momento internacional en los sesentas - setentas estaba centrado en la guerra fría y cuál iba a ser el orden económico internacional, así como el establecimiento de nuevos países y reordenamiento de la geografía política; sin embargo a principios de los setenta el tema del medio ambiente se expande con fuerza de manera generalizada, alcanzando a todas las esferas de la sociedad. Organizaciones de carácter ecológico como la World Wild Fund (WWF), Greenpeace International, el Centro Internacional de Enlace Ambiental (ELCI) o Amigos de la Tierra cobran auge y son muestra de la intranquilidad mundial de cara a un colapso ambiental y socioeconómico.

“En el plano institucional y a nivel internacional, también los años setenta son testigo de los primeros encuentros y reuniones para discutir sobre el medio ambiente a escala global. La declaración de 1970 como Año de la Protección de la Naturaleza a instancias del Consejo de Europa, o [...] la aprobación del Primer Programa de Acción sobre Medio Ambiente (1973-1976) en la Unión Europea (por aquel entonces, Comunidad Económica Europea), son pruebas palpables de que el medio ambiente comenzaba a tener eco en las instituciones supranacionales”<sup>13</sup>.

En la academia, la publicación de “los Límites del crecimiento” en 1972 y “La Humanidad en el punto de Retorno” (1974) demostraban a través de modelos de simulación el impacto que el modelo de desarrollo productivista originaba sobre el medio ambiente. Son estos dos informes

---

<sup>13</sup> Ángel Paniagua y Eduardo Moyano, op.cit. p. 152



los que sirvieron de referencia a la idea del Desarrollo sustentable y abrieron el debate científico que condujo a que el derecho se ocupara de proteger el medio ambiente.

Lo ambiental ha venido a formar parte del derecho como un elemento integrador a la rama jurídico internacional (derecho internacional ambiental) y ha continuado la tendencia hacia otras ramas del derecho (por ejemplo: derecho administrativo ambiental, derecho tributario ambiental o derecho atmosférico ambiental). La flexibilidad y amplitud del concepto “ambiente o ambiental” requiere del conocimiento de que es abordado y entendido de diferentes maneras por diversas disciplinas y espacios; “pueden pertenecer en la práctica internacional a foros no ambientales per se. [...] debe tenerse presente que a lo que comúnmente se refiere, y de manera muy simplificada, la expresión ambiente al ser introducida como objeto de estudio de una disciplina jurídica es a la protección ambiental y al control o prevención de la contaminación ambiental”<sup>14</sup>.

Sands Philippe comenta que el proceso de enverdecimiento del derecho internacional se inició en el siglo XIX con la celebración de acuerdos bilaterales para prohibir la sobreexplotación en la pesca de ciertas especies en el Océano Pacífico. Este autor identifica como etapas posteriores en este proceso: la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo, Suecia en 1972 y la realización de la llamada “cumbre de la Tierra” de Río de Janeiro, Brasil en 1992<sup>15</sup>.

La protección del medio ambiente a nivel internacional como interés común de la humanidad, ha afectado y alterado el papel tradicional de la soberanía de los estados. Ésta se ha ido limitando como consecuencia del paulatino reconocimiento de la interconexión de la vida, de los diferentes medios y de los ecosistemas del planeta<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Guía mínima para la enseñanza del Derecho Internacional Ambiental en México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, núm. 113, 2005. P. 128. Consultado el 23 de marzo de 2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3013/11.pdf>

<sup>15</sup> Íbid. P.130

<sup>16</sup> Ana Barreira, et.al., Medio Ambiente y Derecho Internacional: una guía práctica, Caja Madrid, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), España, p.2. Consultado el 23 de marzo de 2015 en: [http://www.iidma.org/privado/Archivos/OSMedio\\_LibroDerecho.pdf](http://www.iidma.org/privado/Archivos/OSMedio_LibroDerecho.pdf)

## **La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano / Conferencia de Estocolmo**

Podría decirse que la Conferencia de Estocolmo celebrada entre el 5 y el 16 de junio de 1972 es el punto de partida del Derecho Internacional Ambiental. Aquí la comunidad internacional se ocupó por primera vez de manera especial de los problemas medioambientales; además de los Estados, participaron un gran número de instituciones internacionales y observadores gubernamentales; cabe mencionar que el bloque soviético no participó en ella.

En este mismo año, el Club de Roma presenta el documento “Los Límites de Crecimiento”, cuyo mensaje fue que el crecimiento económico era insostenible ya que la naturaleza no tiene la capacidad de amortiguar el impacto ambiental ni de proveer la cantidad de recursos esperados ya que éstos son finitos. Como consecuencia del informe se preparó la Conferencia y Declaración de Estocolmo donde aún se mantenían los debates sobre el crecimiento. “La Asamblea General de las Naciones Unidas encomendó especialmente a la Conferencia que prestara especial atención a los intereses de los países en desarrollo. Por ello, una de sus principales tareas consistió en tener en cuenta los intereses de los países en desarrollo ante cualquier medida relativa al medio ambiente que pudieran tomar los países industrializados, y que éstas fueran de beneficio para aquellos países”<sup>17</sup>.

A partir de la Declaración se discute por vez primera la relación del ser humano con su ambiente, la utilización adecuada de los bienes naturales y el beneficio que se tiene de ellos; todo bajo la idea de que el subdesarrollo y la pobreza eran la principal causa del deterioro ambiental, indicando también el vínculo entre el crecimiento y la recuperación del ambiente. Ciento trece países aprobaron la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que respondió a la “necesidad de un criterio y principios comunes que ofrecieran a los pueblos del mundo la inspiración y guía para preservar y mejorar el medio humano”.

Producto de la Conferencia, se creó el Consejo de Administración de los programas relativos al medio ambiente. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó varias resoluciones, entre ellas la 2997 y 3004, referidas a los requerimientos o mecanismos institucionales y financieros para la cooperación internacional para el manejo general del ambiente: un consejo de gobierno de 58 Estados, un secretariado, un fondo ambiental y una junta de coordinación ambiental: La creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). La Declaración se integra por 26 principios y un plan de acción configurado en recomendaciones que carecieron de obligatoriedad jurídica.

El primero establece el derecho del hombre al disfrute de condiciones de vida satisfactorias en un ambiente que le permita vivir con dignidad y bienestar; el segundo refiere a la preservación

---

<sup>17</sup> Ma. Del Carmen Carmona, Derechos en relación con el medio ambiente, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2000, p. 31.

de los recursos naturales como el aire, agua, flora, fauna y tierra para el beneficio de las presentes y futuras generaciones; así como el tercero que alude al mantenimiento, restauración y mejora de la tierra para la producción de recursos vitales. En el noveno principio es mencionada la necesidad del desarrollo acelerado mediante transferencias de los países desarrollados a los subdesarrollados; por último, destaco el principio que invita a los Estados a adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación del desarrollo, protegiendo el medio ambiente<sup>18</sup>.

### ***Principales resultados de la Conferencia de Estocolmo***

- ✓ Resolución sobre mecanismos institucionales y financieros.
- ✓ Declaración de Estocolmo, integrada por 26 principios.
- ✓ El Plan de acción para el Medio Ambiente Humano, con 109 recomendaciones para los Estados.
- ✓ Establecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio ambiente PNUMA, creado en diciembre de 1972 con sede en Nairobi, Kenia.

---

<sup>18</sup> La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (proclamación y principios) se puede encontrar en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

## Conferencia de Río 1992 “La Cumbre de la Tierra”

Diez años después de la Declaración de Estocolmo, se llevó a cabo una reunión donde los países en vías de desarrollo se opusieron a la aplicación de las políticas ambientales que retrasaran o impidieran las acciones que consideraban importantes para el desarrollo. Fue en esta reunión donde inició el debate y la estipulación de coordinar la lucha ambiental con la lucha contra la pobreza. Las resoluciones llevaron a la creación de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo que fuera presidida por Gro Brundtland.

La ‘Comisión de Brundtland’ apuntó hacia los estilos de desarrollo y las repercusiones de éstos sobre el sistema natural, orientando sus propuestas hacia la sustentabilidad del desarrollo, la cooperación internacional y el multilateralismo. De este modo el Informe Brundtland (publicado en 1987) dota de carácter político a la solución de los problemas ambientales, introduciendo el tema ambiental en los esquemas tradicionales del desarrollo económico, promoviendo la creación de políticas ambientales.

Los requerimientos que propone el Informe Brundtland para un desarrollo sustentable son los siguientes: un sistema político que asegure una efectiva participación en los procesos de decisión; un sistema económico que genere beneficios y conocimientos técnicos bajo unas bases auto sostenidas; un sistema social que aporte soluciones a las tensiones que provoca un desarrollo no armónico; un sistema de producción que respete la obligación de preservar las bases ecológicas en el proceso de desarrollo; un sistema tecnológico que aporte continuamente nuevas soluciones; un sistema internacional de intercambios bajo condiciones de sustentabilidad; y un sistema administrativo que sea flexible y capaz de autocorregirse<sup>19</sup>.

Para dar respuesta a los problemas identificados en dicho Informe, la Asamblea General de Naciones Unidas convoca una reunión internacional que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992, bajo el nombre *Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. En ella se reconoce la interdependencia entre la paz, el desarrollo sustentable y el ambiente; se aprueba la Declaración de Río alcanzando un consenso político en cuanto a los objetivos del desarrollo sustentable y se adopta un programa de acción a largo plazo que pretende poner en práctica el concepto bajo la integración y equilibrio de las cuestiones de desarrollo y ambiente orientado a los gobiernos locales: la Agenda 21.

El Programa 21 contiene aspectos institucionales, financieros y tecnológicos. Al no ser vinculatorio, se concibe que al ser un país firmante el compromiso a realizar la serie de

---

<sup>19</sup> Timothy O’Riordan, Environmental science for environmental management. New York, Longman Group Limited, 1993.

propuestas que enuncia. Lo integra IV secciones (dimensiones sociales y económicas; conservación y gestión de los recursos para el desarrollo; fortalecimiento del papel de los grupos principales; medios de ejecución).

La Declaración de Río contiene 27 principios, entre los que se destaca “la prevención y las medidas de precaución; reafirma el derecho soberano del Estado a explotar sus recursos naturales, de acuerdo con su propia política de desarrollo y del ambiente (principio 2), hace la distinción entre países desarrollados y subdesarrollados y en consecuencia reconoce sus necesidades especiales (principio 6); además, en su conjunto, no disocia la protección del medio ambiente del proceso de desarrollo (principio 4); se refiere a la necesidad de asegurar una cooperación universal para eliminar la pobreza; se fomenta la realización de medidas internas; además se aclara que la adopción de “medidas preventivas” hace suponer la obligación de notificar a los estados interesados de desastres naturales (principios 18-19)<sup>20</sup> .

#### ***Principales resultados de la Conferencia de Río***

- ✓ Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo
- ✓ Agenda 21, programa orientado a la acción.
- ✓ Convención de las Naciones Unidas sobre la diversidad biológica.
- ✓ Declaración de Principios Forestales (documento vinculante).
- ✓ Convención para un Marco de las Naciones Unidas en Cambio Climático (documento vinculante).

---

<sup>20</sup> El derecho internacional de la protección del medio ambiente, p. 124. Consultado el 24 de marzo de 2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1911/14.pdf>

## La Cumbre del Milenio y Johannesburgo 2002

En 1997 se llevó a cabo Río+5 en Nueva York con el objetivo de hacer un seguimiento de los acuerdos hechos en la Cumbre de la Tierra y generar un programa para aplicar la agenda 21 destacando la interdependencia entre el desarrollo social y económico con la protección al ambiente.

Tres años después se celebró la Cumbre del Milenio, en la que se establecieron objetivos y metas para el combate a la pobreza, el analfabetismo, degradación ambiental, hambre y la discriminación contra la mujer. Se adoptó unánimemente la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, teniendo como objetivo la construcción de un mundo más pacífico, próspero y justo, considerando que el desarrollo se sustenta en la gobernabilidad democrática, el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, la paz y la seguridad.

“El reconocimiento de la responsabilidad colectiva de los gobiernos del mundo para lograr la dignidad humana, la igualdad y la equidad; así como la responsabilidad de los líderes del mundo hacia sus ciudadanos, en especial los niños y los más vulnerables. Los líderes declararon que el principal reto de hoy es hacer de la globalización una fuerza positiva para todos, reconociendo que hasta ahora, sus beneficios y costos no están repartidos de forma equitativa. La Declaración hizo un llamado a las políticas y medidas globales, correspondientes a las necesidades de los países menos desarrollados y de las economías de transición. La Declaración de la Cumbre cita la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad compartida como seis valores fundamentales para las relaciones internacionales en el siglo XXI”<sup>21</sup>.

Los objetivos de desarrollo del Milenio son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
2. Lograr la enseñanza primaria universal;
3. Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer;
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años;
5. Mejorar la salud materna;
6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades;
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

---

<sup>21</sup> Cumbre Milenio 2000. Consultado el 26 de marzo de 2015 en: [http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium\\_summit/](http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/)

Debido al ámbito de la investigación, el objetivo 7 es el de mayor importancia. Para su desarrollo, se trazaron metas que los Estados debían cumplir e indicadores concretos, siendo entonces, la primera vez que una agenda internacional del desarrollo pone una fecha para el logro de los acuerdos.

**Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente**

- 7.1 Proporción de la superficie de las tierras cubiertas por bosques
- 7.2 Emisiones de dióxido de carbono totales, per cápita y por 1 dólar PIB (PPA)
- 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono
- 7.4 Proporción de poblaciones de peces dentro de límites biológicos seguros

**Meta 7B: Reducir la pérdida de diversidad biológica logrando, para 2010, una reducción significativa en la tasa de pérdida**

- 7.5 Proporción de recursos hídricos totales usados
- 7.6 Proporción de áreas terrestres y marinas protegidas
- 7.7 Proporción de especies amenazadas de extinción

**Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable**

- 7.8 Proporción de la población que utiliza fuentes de abastecimiento de agua potable mejoradas
- 7.9 Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento mejorados
- Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios
- 7.10 Proporción de población urbana que vive en barrios de tugurios [La proporción real de personas que viven en barrios de tugurios se mide mediante una variable sustitutiva representada por la población urbana que vive en hogares con al menos una de las cuatro características siguientes: a) falta de acceso a un mejor abastecimiento de agua; b) falta de acceso a un mejor saneamiento; c) hacinamiento (3 ó más personas por habitación); y d) viviendas construidas con material de corta duración. ]

Fuente: ONU México<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Imagen tomada de: ONU México, Objetivo 7: Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente en: <http://www.onu.org.mx/objetivo7.html>

Teniendo como base a la Cumbre del Milenio, y de frente al decepcionante avance del logro del desarrollo sostenible, se buscó en la Cumbre de Johannesburgo acuerdos derivados de un debate sobre acciones y resultados, diferentes a los debates filosóficos y políticos de 1972 y 1992.

La Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible se celebró en Johannesburgo del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002. A pesar del fracaso que significó esta Cumbre para muchos activistas, organizaciones, teóricos y naciones, se pudo apreciar que la percepción de la mayoría de los Estados hacia la adopción de acciones, medidas, objetivos y prácticas para enfrentar a los problemas del medio ambiente era imprescindible. El logro que se tuvo, además de las más de 300 asociaciones voluntarias nacidas, fue estar de acuerdo en las prioridades globales y acciones que cada nación debía emprender.

“Como cumbre centrada en la aplicación de medidas, Johannesburgo no ha producido resultados dramáticos: no ha habido acuerdos que permitan concertar nuevos tratados, y muchas de las metas convenidas se han fijado en una serie de reuniones de nivel mediano. Pero finalmente se han establecido algunas nuevas metas importantes, como reducir a la mitad para el 2015 el número de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento; producir y utilizar productos químicos para 2020 siguiendo métodos que no tengan efectos negativos importantes sobre la salud humana y el medio ambiente; mantener o restablecer, de modo urgente y a ser posible para 2015 las poblaciones de peces agotadas a niveles que puedan dar la producción máxima sostenible; y lograr para 2010 una reducción importante de la tasa actual de pérdida de la diversidad biológica”<sup>23</sup>.

Como era de esperarse, dado los pocos avances que la cumbre logró, varias Organizaciones No Gubernamentales quedaron insatisfechas argumentando que las metas y medios para lograr el desarrollo sustentable no habían sido suficientes ni adecuados respecto a la situación que se enfrenta.

En el mismo orden de ideas, se desarrolló la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible celebrada del 20 al 22 de junio de 2012. Como la Cumbre de Johannesburgo, la conferencia no tuvo grandes logros o mucho que destacar; sin embargo se puede observar un nuevo marco conceptual, desvirtuando el objetivo general que las predecesoras tenían. Se cambia el concepto de *Sustentable* por *sostenible* en la declaración y se trató sobre todo el pilar económico del desarrollo sustentable, centrándose en la nueva “economía verde” como el

---

<sup>23</sup> Reportaje principal ¿Qué cambiará con la Cumbre de Johannesburgo? Preparado y mantenido en español por la Sección del Sitio Internet de la ONU de la División de Noticias y Medios de Información del Departamento de Información Pública. En: [http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/feature\\_story41.htm](http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/feature_story41.htm)



instrumento más importante disponible para lograr el desarrollo sostenible y de formulación de políticas para erradicar la pobreza: “Ponemos de relieve que una economía verde debe contribuir a la erradicación de la pobreza y al crecimiento económico sostenido, aumentando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y creando oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, manteniendo al mismo tiempo el funcionamiento saludable de los ecosistemas de la Tierra”.

### **Protocolo de Kioto**

Dos de los tratados internacionales más sobresalientes son la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención sobre Diversidad Biológica por sus implicaciones políticas, económicas e institucionales que dieron como resultado, respectivamente, el Protocolo de Kioto y el Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología. Su importancia deriva de la noción de que es imperativa la cooperación internacional proactiva para la protección de los bienes comunes globales, más allá de las promesas vacías, así como la notable importancia de la participación del sector privado.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es la base de todos los esfuerzos internacionales para solucionar el cambio climático, basada en pruebas científicas recopiladas y confirmadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Entró en vigor el 21 de marzo de 1994, pero los gobiernos (191 países la habían ratificado) eran conscientes de que sus disposiciones no bastarían para procurar la debida solución al cambio climático ya que solo se estableció un marco general para los esfuerzos internacionales encaminados a abordar el problema, teniendo como objetivo el estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a niveles que no afecten el clima.

Para buscar compromisos más sólidos y consistentes, se aprobó el protocolo de Kioto en diciembre de 1997, que estableció metas obligatorias para los países industrializados en relación con las emisiones y creó mecanismos innovadores para ayudar a estos países a cumplir las metas. Entró en vigor en febrero de 2005, después de su ratificación por 55 partes de la Convención, entre ellas un número suficiente de países industrializados (Estados Unidos, China y la India no lo ratificaron, posteriormente Canadá se retiró), que tienen metas concretas que cumplir, que representaban el 55% de las emisiones de dióxido de carbono de ese grupo en 1990.<sup>24</sup> Como Estados Unidos decide no ratificar el Protocolo de Kioto, Rusia, Australia, Canadá y Japón se distancian del país en la cumbre de Bonn y se alían con la Unión Europea para que pueda

---

<sup>24</sup> <http://www.un.org/es/climatechange/kyoto.shtml>

aprobarse el Protocolo de Kioto<sup>25</sup> y se inaugura en Oslo la primera bolsa mundial para la compra-venta de emisiones de dióxido de carbono.

El principio central del Protocolo es la *responsabilidad común pero diferenciada*, defendiendo que las metas de la Convención pueden ser alcanzadas a través de metas vinculantes que cada país industrializado decide a nivel nacional. Estas metas van desde el -8% al -10% del nivel de emisión de seis gases responsables del efecto invernadero sobre los niveles de 1990, buscando reducir el total de sus emisiones para un periodo entre el año 2008 y 2012. Para apoyar a los países industrializados a cumplir las metas y promover el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo, se establecieron tres mecanismos: el mecanismo para un desarrollo limpio, la aplicación conjunta y el comercio de los derechos de emisión; que a su vez estaban respaldados por procedimientos de presentación de informes y examen de la Convención y un sistema electrónico de bases de datos, así como la creación de registros nacionales para dar seguimientos a las transacciones.

“Este protocolo, que data de 1997, se ha ido diluyendo con el paso del tiempo. No lo han hecho suyo ni Estados Unidos ni China ni Rusia. Finalmente, solo los países integrantes de la Unión Europea, Australia, Noruega y Croacia han permanecido dentro de Kioto”<sup>26</sup>.

Después de confirmar que las metas no habían sido conseguidas y alcanzando en 2011 un nivel récord de concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, se llevó a cabo del 12 al 14 de diciembre de 2014 la Cumbre del Clima (COP20) en Lima, Perú donde se esperaba el establecimiento de un documento que sustituiría al protocolo de Kioto. El objetivo global fue mucho más delimitado: evitar que el calentamiento rebase los dos grados centígrados. El informe entregado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) es francamente alarmante, la temperatura a finales de siglo podría aumentar entre 3.7 y 4.8 grados centígrados si no se logra frenar la contaminación de la atmósfera.

“Se está cerrando la ventana de oportunidad para que los Estados adopten los compromisos que permitan estabilizar las concentraciones atmosféricas de gases, mitigar los daños y conseguir que la temperatura global no supere esos dos grados. Y, si no se cambia el modelo, los riesgos son la escasez de alimentos y de agua, el desplazamiento de la población y posibles conflictos (sociales)”<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/11/26/actualidad/1353959027\\_065190.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/11/26/actualidad/1353959027_065190.html)

<sup>26</sup> Jacqueline Fowks, Manuel Planelles, La ONU busca un nuevo protocolo de Kioto contra el calentamiento, El País, España, 1 de diciembre de 2014, consultado el 31 de marzo de 2015 en: [http://politica.elpais.com/politica/2014/12/01/actualidad/1417438089\\_803916.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/12/01/actualidad/1417438089_803916.html)

<sup>27</sup> Rajendra Pachauri, responsable del IPCC. Visto en: [http://politica.elpais.com/politica/2014/12/01/actualidad/1417438089\\_803916.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/12/01/actualidad/1417438089_803916.html)

Cabe destacar que el segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto comenzó en 2013, y fue acordada su caducidad en 2020. En esta segunda etapa países como Japón, Rusia y Nueva Zelanda no ratificaron sus compromisos, por lo que el Protocolo no abarcaba siquiera el 15% de las emisiones globales, aun cuando el objetivo central era la mitigación del Cambio Climático. Aun cuando en un inicio las naciones no sabían ni medir las emisiones y no contaban con las herramientas para regularlas (normativa y técnicamente) se logró, se por el acuerdo o no, finalmente una reducción del 20%.

La renuencia de Estados Unidos a participar en el Protocolo, así como la salida de otros países provocó que se tornara urgente aprobar el documento que lo sustituiría. De este modo, surge un nuevo “compromiso” en la Cumbre de París en diciembre de 2015. El Acuerdo de París pretendía subsanar los vacíos de Kioto, con 200 países incluidos los países del G20. La forma de lograr esta inclusión fue creando un acuerdo totalmente laxo, de mínimos y basado en la buena voluntad de cada país. Así, se anularon los mecanismos para sancionar a los países que incumplan. En 2020 comienza la baja de emisiones para hacer una primer revisión y entrega de resultados en 2025, sin embargo, en 2016 “el departamento especializado en cambio climático de la ONU presentó en mayo un informe de evaluación de los planes que han presentado ya 189 de los países firmantes del Acuerdo de París. Y la conclusión es que las reducciones de emisiones que prevén esos planes no son suficientes para cumplir con el objetivo de que el aumento de la temperatura a final de siglo se quede por debajo de los 2 grados. Con los planes que hay sobre la mesa, ese aumento estaría entre los 2,9 y 3,4 grados centígrados, según los cálculos de la Agencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP)”<sup>28</sup>.

## **Derechos Humanos**

Los derechos humanos son los atributos, libertades y beneficios que se le reconocen a un ser humano por el hecho de serlo y cuya existencia es indispensable para que las personas puedan alcanzar un desarrollo integral dentro de la sociedad, por lo que deben ser garantizados por el Estado en donde resida.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es la piedra angular en la historia de estos derechos. Fue redactada por representantes de procedencias legales y culturales de todo el mundo y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, en París, como ideal común por el que todos los pueblos y naciones

---

<sup>28</sup> Planelles, M., 4 de noviembre de 2016, Acuerdo de París: claves del pacto sobre cambio climático Preguntas y respuestas sobre pacto mundial contra el calentamiento global, El País. Consultado el 28 de julio de 2016 en [https://elpais.com/internacional/2016/11/02/actualidad/1478101060\\_412467.html](https://elpais.com/internacional/2016/11/02/actualidad/1478101060_412467.html)

deben esforzarse. Mediante esta Declaración, los Estados se comprometieron a asegurar que todos los seres humanos, ricos y pobres, fuertes y débiles, hombres y mujeres, de todas las razas y religiones, son tratados de manera igualitaria<sup>29</sup>.

El término *derechos humanos* proviene de la corriente iusnaturalista del derecho, que establece al ser humano como el centro de su labor. Por lo tanto, estos derechos no son concedidos por el Estado, sino que deben y son reconocidos por el mismo.

“Sin ellos, no es posible un desarrollo civilizado de personas y pueblos en el que prevalezcan la libertad, el respeto al derecho del otro, la justicia, la equidad, la tolerancia y la solidaridad. Los derechos humanos reflejan exigencias y pretensiones ético-jurídicas y políticas a cualquier forma de poder social que las niegue o ponga en peligro, ya sea un estado o cualquier otra entidad o persona. Los derechos humanos representan las garantías mínimas que deben (asegurar) a los individuos como sujetos de derecho internacional”<sup>30</sup>.

Los derechos humanos son derechos subjetivos que, de acuerdo a lo expuesto por Ferrajoli<sup>31</sup> responden a intereses colectivos y por lo tanto difusos al corresponder a una colectividad y no al individuo; del mismo modo son subjetivos porque radican en la permanencia de la dignidad humana. Son indivisibles, imprescriptibles e interdependientes, no hay un derecho humano que esté por encima de otro o que sea más importante, sin embargo, hay distintos tipos de ellos, clasificados en función al papel que tenga el Estado, el de los individuos titulares y el origen histórico.

Históricamente la doctrina los ha ordenado en tres clasificaciones de Derechos Humanos; los de primera, segunda y tercera generación<sup>32</sup>. El derecho a un medio ambiente sano y el derecho al desarrollo son parte de los derechos humanos de tercera generación, los de primera generación son los derechos civiles y políticos; los de segunda son los económicos, sociales y culturales.

“Si la libertad fue el valor guía de los derechos de la primera generación, como tal fue la igualdad para los derechos de signo económico, social y cultural, los derechos de la tercera generación tiene como principal valor de referencia a la solidaridad. La “tercera generación” de derechos humanos ha contribuido a redimensionar la propia imagen del hombre en cuanto sujeto de derechos. [...] su fundamentación no se circunscribe a la protección de intereses individuales sino

---

<sup>29</sup> La ONU y los derechos humanos. ¿Qué son los derechos humanos? Consultado el 31 de marzo de 2015 en: <http://www.un.org/es/rights/overview/>

<sup>30</sup> Ana Barreira, op.cit. P. 43

<sup>31</sup> Luigi Ferrajoli, Derechos y Garantías, La Ley del más débil.

<sup>32</sup> Para abundar sobre el tema véase:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf>

que se extiende a la de intereses sociales y colectivos”<sup>33</sup> “los derechos humanos de solidaridad constituyen la concreción axiológica de la justicia y reúnen las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente tanto por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”<sup>34</sup>.

### **Derecho Humano a un medio ambiente sano**

Dado el camino que se ha transitado en el reconocimiento del medio ambiente como derecho humano, se identifican dos perspectivas para concebir la relación de los humanos con su entorno natural: el antropocentrista y el biólogo.

- **Perspectiva antropocéntrica:** supone el garantizar que las condiciones del medio ambiente no sean deterioradas a un punto en donde se afecte la vida, desarrollo y crecimientos de los seres humanos. Como se puede notar, la preservación de la naturaleza solo es un prerrequisito para la existencia normal del hombre, no contiene la importancia de la diversidad de los ecosistemas o la existencia de otras especies.
- **Perspectiva biólogo:** La base de esta es la idea de que la naturaleza no es un recurso, y es concebida como el lugar donde varias especies se desarrollan y conviven. Supone que la garantía de la preservación de la naturaleza y un ambiente adecuado para el desarrollo también signifique el amparo de otras especies y ecosistemas, obteniendo una idea más completa, donde el entorno sea también ecológicamente equilibrado y sostenible en el largo plazo.

La correlación e interdependencia con otros derechos se encuentra en el hecho de que los demás derechos humanos, de la categoría que sea, no pueden ser asegurados y garantizados en un ambiente corrompido, dañado, contaminado o degradado. “el carácter interdependiente de los derechos humanos evidencia que sin el reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano, otros derechos, tales como los de protección de las minorías y de no discriminación, no son debidamente respetados”<sup>35</sup>.

Que el medio ambiente sea parte de los derechos humanos implica que el sistema internacional de protección tenga la posibilidad de emprender acciones judiciales ambientales en el caso en

---

<sup>33</sup> Megías Quirós, José Justo. P. 124

<sup>34</sup> Pérez-Luño A.E: Los Derechos fundamentales, Tecnos, Madrid, 1984, 1ª ed. P.127

<sup>35</sup> Barreira, Ana; Ocampo, Paula; Recio, Eugenia (2007). Medio ambiente y derecho internacional: una guía práctica. Caja Madrid Obra Social. Recuperado de:  
[http://www.iidma.org/privado/Archivos/OSMedio\\_LibroDerecho.pdf](http://www.iidma.org/privado/Archivos/OSMedio_LibroDerecho.pdf) P. 49

que éste sea contaminado o corrompido de manera no sustentable. Esto significa entonces la protección del medio ambiente tanto por las instancias de justicia internacional global, regional, nacional y estatal cuando sea necesario, incorporando también principios de derecho ambiental, el principio precautorio y el principio pro-persona, entre otros. Se entiende que los problemas ambientales son producto y condición de la existencia humana, abogando que todo lo que influya en el ambiente tiene efecto en la condición humana (largo plazo) y en la vida diaria (corto plazo). Que instancias de justicia puedan emprender acciones judiciales también implica que las comunidades o grupos de personas afectadas por alguna acción contaminante puedan reclamar sus derechos y la defensa por parte del Estado hacia ellos, creando una oportunidad de comunicación y trabajo conjunto para solucionar los problemas.

“Podemos considerar al Derecho Internacional del Medio Ambiente como ‘El sector del ordenamiento jurídico internacional que tiene por objeto la protección del ámbito que nos rodea, constituido tanto por recursos naturales y aquello construido por los seres humanos, en tanto no impida un desarrollo sostenible o ponga en peligro la existencia misma del ser humano y las especies’, el derecho ambiental se concretó en un primer momento en el combate a la contaminación en todas sus formas, pero se ha enriquecido con estrategias de prevención, distribución equitativa de cargas y beneficios entre los Estados”<sup>36</sup>

El vínculo entre derechos humanos y medio ambiente fue el tema común de la agenda internacional del final del siglo XX y el principio del XXI. Fue reconocido por la comunidad Internacional y por primera vez en 1972 en la Declaración de Estocolmo, que en su párrafo primero del primer principio dicta:

*El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.* Sin embargo, como sabemos, la Declaración de Estocolmo a pesar de haber dado la pauta para el desarrollo de lo que ahora se denomina ‘derecho ambiental’ no es un instrumento jurídicamente vinculante.

Dentro del ámbito regional americano el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en El Salvador en 1988, decreta en el artículo 11: 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos y 2. Los Estados partes promoverán la

---

<sup>36</sup> Carmona Tinoco José Luis. Aproximaciones sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su vinculación con la eficacia del Derecho a un Medio Ambiente Saludable. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. P. 51 Recuperado de la URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2759/6.pdf>

protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente. Éstos han sido adheridos y suscritos en varias constituciones y es parte del proceso de actualización del constitucionalismo moderno. De igual manera, pero en diferentes palabras, en la Declaración de Río se reitera el derecho que refiere en el primer Principio: Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

La garantía a la protección del medio ambiente es necesaria para asegurar la satisfacción no sólo de la propia vida y supervivencia de la especie humana y su entorno, sino una condición que da la posibilidad de ejercer en plenitud los derechos básicos y, entre otros, el Derecho al Desarrollo, pero sustentable.

### **Derecho Humano al Desarrollo**

En 1986 la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo se aprobó, y consagró el derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en el desarrollo económico, cultural, político y social; donde puedan materializarse todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos Internacional de Derechos Humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

La concepción del derecho al desarrollo está ligada a los demás derechos elementales porque el sustento de éstos se encuentra en la dignidad humana y el derecho al desarrollo busca crear condiciones de vida, para todas las personas, acordes a esa dignidad. Sería conveniente entonces, entender el derecho al desarrollo como la expresión mínima garantizable de libertad, igualdad, dignidad, justicia, democracia y bienestar, puesto que se vincula con la superación humana tanto en el aspecto moral como material<sup>37</sup>.

Cinco años antes de la aprobación de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Comisión de Derechos Humanos había comenzado a estudiar el alcance y el contenido de este derecho y las mejores formas para garantizar su realización a través de un Trabajo de Expertos Gubernamentales para comenzar la caracterización del derecho al desarrollo como un derecho humano. En 1990 se realizó una consulta para saber qué problemas eran los que requerían mayor

---

<sup>37</sup> Contreras Nieto, Miguel Ángel, El derecho al desarrollo como derecho humano, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2001. P. 49, recuperado de la URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1532/4.pdf>

atención al aplicarse la Declaración. En este mismo año se publica el primer Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En la Declaración de Río se vincula muy estrechamente este derecho con la protección ambiental: el desarrollo debe emprenderse y practicarse de manera tal que los ecosistemas y sus recursos no se pongan en peligro, alcanzando una nueva dimensión, la sostenibilidad.

En 1996 el derecho al desarrollo estaba integrado a diversos programas de Naciones Unidas:

- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
- Programa Mundial de Alimentos (PMA)
- Organización Mundial de la Salud (OMS)

El derecho al desarrollo no se origina en el contexto internacional sino en el Estatal, sin embargo dentro de la comunidad internacional se tornó a la idea de la cooperación y ayuda a través de normas, recomendaciones y pactos en pro de los países más desfavorecidos en el ámbito económico, cultural, institucional y político, “erigiéndose en un sistema de protección de carácter internacional”<sup>38</sup>.

Se tienen dos enfoques de este derecho, el colectivo y el individual. El primero es detentado por los Estados frente a sus equivalentes, y en seguida el Estado pasa a ser el garante del derecho de frente a las demás entidades, municipios, comunidades y pueblos que requieren de su impulso y protección para desarrollarse; y el segundo es el derecho que todas las personas poseen a tener una vida mejor. A pesar de ser el sujeto clave en los dos enfoques<sup>39</sup>, la responsabilidad de mantener este derecho como proceso no estático, no sólo descansa en el Estado sino en todos los actores que conforman la sociedad. Las organizaciones no gubernamentales, las demás naciones, entidades federativas, municipios, organismos internacionales, empresas privadas y ciudadanos deben participar<sup>40</sup> permanentemente en la búsqueda de mejores condiciones de vida bajo la idea del bienestar común.

---

<sup>38</sup> Ibid. P. 50

<sup>39</sup> Art. 3 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo: Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo.

<sup>40</sup> Art. 2 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo: 1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo 2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.



“En el ámbito de la teoría jurídica actualmente dominante, sobre todo en los países más ricos, el derecho al desarrollo humano y sostenible es un derecho de difícil aceptación y elaboración si nos ceñimos a los esquemas y conceptos tradicionales de los derechos, de cuño liberal burgués y de marcado carácter individualista y patrimonial. Esto mismo sucede respecto de otros derechos humanos [...] de tercera generación, sino también de buena parte de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de algunos derechos civiles y políticos. Las dificultades a la hora de hacer efectivos estos derechos son aún mayores...”<sup>41</sup>

## Capítulo II

### El papel del Estado en el Desarrollo: visiones de Desarrollo

México es uno de los países con mayor diversidad biológica en el mundo; se puede encontrar un gran número de ecosistemas y climas, así como un extenso litoral; habitan el 12% de las especies animales y vegetales conocidas en el mundo<sup>42</sup> por esto, es considerado uno de los cinco países mega diversos. Como se ha visto, nuestro país ha firmado muchos acuerdos internacionales multilaterales y bilaterales en materia de protección y conservación del medio ambiente. Sin embargo, también existe una gran presión política externa e interna por crecer en materia económica, a como dé lugar, desde la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y con él, la adopción del neoliberalismo como modelo de desarrollo. México tiene firmados doce tratados de libre comercio, y uno más si se considera el Plan de Puebla Panamá.

Como cualquier tema, el medio ambiente, su gestión y protección es relevante debido al interés público que capta, mismo que no ha quedado inmóvil ante las catástrofes así como los evidentes fracasos que las gestiones, gobiernos e industrias han tenido. La comunidad internacional es la audiencia más notable debido a su poder e importancia, a sus organizaciones, actores destacados en la academia o política; sin embargo, la más emprendedora, exigente, con iniciativa y proactiva es la local, con variados y nutridos ejemplos dentro de nuestro país<sup>43</sup>. Comunidades que son reconocidas internacionalmente por su lucha, su capacidad de administrar tanto los conflictos con el gobierno, como los ambientales. Todo tema, toda acción, tiene como inicio motor una comunidad que origina y pone en el pensamiento colectivo su relevancia; es claro que en materia ambiental todos estamos inmersos, que no interesados, de igual manera todos saldremos

---

<sup>41</sup> Angulo Sánchez, Nicolás. El Derecho al Desarrollo en el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: Estado de la Cuestión, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, núm. 22, 2009, Madrid. P.2. Recuperado de la URL: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/22/nicolasangulo.pdf>

<sup>42</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. México en Breve, recuperado en la URL: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/countryinfo/>

<sup>43</sup> En nuestro país, la resistencia civil han surgido a partir de conflictos socio ambientales, teniendo grandes ejemplos de comunidades de defensa ambiental autogestivas como Cherán, Cuetzalan, Ayutla, Urapicho, Olinalá y Cacahuatpec, así como los caracoles neozapatistas, entre otros.

afectados o beneficiados de las acciones que los organismos internacionales, nacionales, regionales y locales emprendan.

### **El papel del Estado, gobierno, sociedad civil y sector privado en la protección ambiental**

La acción del Estado en materia ambiental es trascendental; a pesar de la flexibilización de los últimos años y la espera de su no actuación en diferentes ámbitos de la economía, la protección de los recursos naturales, su conservación y el desarrollo de una conciencia ambiental social e industrial es una cuestión que no debe ni ha sido ocupada totalmente por el libre mercado. Esto no significa que el Estado sea el único actor capaz de tomar decisiones y emprender acciones para la protección del medio ambiente, o que éstas serán tomadas unilateralmente. Para una verdadera gobernanza ambiental es necesario que haya un equilibrio de cooperación y participación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

La función y responsabilidad del Estado en materia ambiental es extensa y, como se mencionó, intransferible. Para el sector privado las obligaciones y acciones que tiene con el medio ambiente entran en lo denominado como “*Responsabilidad social empresarial*” (RSE), que surgió gracias a la presión social, civil y de gobierno al tener que reducir su intervención en el desarrollo social al fracasar el modelo del Estado de Bienestar. La RSE busca reducir el impacto nocivo o perjudicial que causa su acción en las comunidades o territorios económica, social, o ambientalmente; es decir, esta responsabilidad se traduce en obligaciones y compromisos, cuyo marco no es solamente los reglamentos públicos o gubernamentales, sino la ética y moral que se profesa también en el ámbito laboral y de derechos humanos.

Sin embargo, para que la Responsabilidad Social Empresarial en materia ambiental genere una transformación o beneficios más allá de la “buena imagen” ecológica, es necesario que el gobierno tenga estrategias, legislación, reglamentación e incentivos claros, nutridos y completos; es decir, el gobierno debe hacer correctamente su labor, estudiar las formas en que las empresas pueden internalizar los costos al daño del medio ambiente y al mismo tiempo continúen siendo competitivas. De esta manera, colaborando bajo la dirección clara y específica del gobierno se minimizan los espacios donde el Estado falla o no cumple con los compromisos asumidos a nivel internacional y su cumplimiento favorecerá más que en las apariencias, en los hechos y resultados.

Es prudente puntualizar que el gobierno es la manifestación del Estado, estructura y posee el poder político mediante el orden legal que lo sustenta. Al hablar de gobierno nos referimos a los órganos jurídicos, políticos y administrativos del Estado construidos para conducir los fines y objetivos que busca la sociedad (bien común, históricamente). Así, es pertinente subrayar que la

aplicación del concepto de Estado es diferente a la de gobierno; el primero es un ente indisoluble, perdurable que se mantiene; el gobierno, una de los elementos integrantes del Estado, es su parte organizada, es la materialización de éste, pero puede cambiar, debe transformarse de acuerdo a la sociedad que lo sostiene y el contexto internacional y nacional.

El gobierno conduce los designios de la sociedad civil y conoce también de sus demandas; asimila la problemática de la comunidad y se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. Éste ejerce el poder en la medida que sus instituciones intervienen en la vida de la sociedad. La mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a vincular dos instancias: sociedad y Estado<sup>44</sup>.

La participación social, como tercer elemento de cooperación para la gobernanza ambiental, donde también existen responsabilidades y cometidos tiene igualmente su fortalecimiento y dirección en la acción del gobierno a través de la legislación y sus instituciones. Ésta se encuentra plasmada en el artículo 26 de la Constitución Política, dirigida a la participación en la planeación democrática.

Derivado de un acceso a la información (derecho plasmado en el artículo 6° de la CPEUM) menos complejo, estrategias de participación pública congruentes con la realidad del país, el fortalecimiento y reconocimiento de los consejos ciudadanos en las áreas urbanas y de la participación de la población rural a través de los consejos para el desarrollo rural sustentable resultará que la sociedad pueda no sólo apoyar las decisiones, programas y proyectos del gobierno, o alentar e instar al sector privado a mejorar sus procesos productivos ambientalmente hablando, sino que su intervención vaya más allá, de manera enterada, consciente y responsable hacia la internalización de los problemas ambientales, la contaminación y la influencia de sus acciones y decisiones en la vida diaria hacia cómo ayudar a la conservación ambiental, al no deterioro o contaminación y al mejoramiento de la vida en general.

A pesar de que México ha mejorado en asuntos de información pública ambiental y el derecho al acceso a ésta, los procesos de comunicación e intervención son complicados y desalentadores, aún si se llega a poder consultar información ésta no es lo suficientemente clara y digerible para el ciudadano. De igual manera, el financiamiento de los órganos consultivos no es el adecuado; así la información ambiental, y por lo tanto la participación informada, no es aún un factor importante en la formulación de políticas ambientales urbanas o rurales.

---

<sup>44</sup> Ernesto Enríquez Rubio. Administración de recursos materiales en el sector público –enfoque introductorio-, México, INAP, SECODAM, 2002. P. 14.

## Administración Pública

Al haber hablado sobre la participación social, el gobierno y el Estado, es importante mencionar y conceptualizar a la Administración Pública, que es, naturalmente, una teoría administrativa, de origen sistémico, cuyo objeto de comprensión y análisis es la función del gobierno, sus estructuras, la sociedad y en general, todo lo que componga la dimensión pública.

El concepto de administración pública ha acompañado a la dirección de los asuntos públicos-organizados a través de la historia. De esta manera, histórica y etimológicamente, *la administración puede ser definida como la actividad que consiste en brindar un servicio o servir*. “...ésta lleva a cabo las actividades del gobierno a través de las Instituciones del Estado con tres fines fundamentales; mantener el orden público; satisfacer las necesidades de la población y conducir el desarrollo económico y social”<sup>45</sup> es decir, buscar y ejecutar en pos del bienestar de la sociedad.

Christopher Hood refiere que el término “administración” es muy ambiguo, pero se trata de dar un significado, el cual el autor expone como “el proceso deliberado de ejecución y control” distinguiéndolo de la formulación de políticas y de la toma de decisiones<sup>46</sup> también nos dice que la definición legal tradicional de la administración como la que ordena, prohíbe, permite y castiga, abarca la mayor parte de los procesos que intervienen, aunque no abarca del todo el sentido moderno de administración como “ejecución”, una amplia actividad estratégica de “hacer que las cosas sucedan”, en oposición a simplemente dar órdenes o imponer castigos<sup>47</sup>; de esta manera podemos entender que los límites de las políticas no son exclusivamente administrativas, pero que sí refiere las restricciones que la misma organización debe enfrentar en su funcionamiento.

La Administración Pública a veces llega a ser entendida como el conjunto de funcionarios encargados de proveer los servicios y bienes públicos que el gobernante debe proporcionar como responsable de un compromiso con la ciudadanía; los funcionarios siempre deben regir sus actividades bajo el orden jurídico del derecho administrativo; es decir, no pueden hacer nada más de lo que la ley exprese.

En mi opinión, por su naturaleza sistémica, la administración pública se nutre de otras ciencias, sobre todo las sociales; es por esto que la administración pública, como parte o herramienta del gobierno sirve para que diferentes materias puedan ser tratadas, con el fin de proveer a la población nacional de los servicios y bienes necesarios para su subsistencia y desarrollo. Sin embargo, no está de más apuntar que la administración pública no sólo es una disciplina que se

---

<sup>45</sup> Miguel Galindo Camacho, Teoría de la Administración Pública, México, Porrúa, primera edición, 2000, p. 108.

<sup>46</sup> Hood, Christopher. Los alcances de la administración pública. P. 5

<sup>47</sup> *Ibíd.*

encarga de poner en acción los programas o proyectos de gobierno, sino de todo aquello que abarca lo “público”.

La función de la administración pública consiste en planear, ejecutar y evaluar los programas públicos y las políticas en general, coordinarlas para llegar al objetivo planteado por los dirigentes del Estado y lo más importante, en términos de esta investigación y la relación de la administración pública con la administración ambiental y sus instituciones, debe coordinar todas las actividades que se realizan en torno de este fin. Debe promover, regir y liderar la cooperación entre el sector privado, el gobierno, las instituciones en general y la opinión así como medir la participación pública-social organizada o no. Es entonces necesario que el estudio de la administración pública se haga desde un enfoque multidisciplinario y es incluso imperante que, en la práctica, se utilicen herramientas interdisciplinarias para su óptimo funcionamiento y ejecución, que se refleje en resultados benéficos para la sociedad.

La administración pública debe ser técnica y ética, los servidores públicos deben estar capacitados para ejecutar sus funciones plenamente y de acuerdo al objetivo de la institución donde laboren, y en el mismo orden de ideas, es de gran interés que su compromiso sea con la sociedad, el servicio y poder público, pues lo fundamental, la razón de ser de la disciplina es el bien común, velar por el bienestar, desarrollo o calidad de vida de la sociedad. La importancia del estudio de la administración pública es, principalmente, el saber y comprender que no basta con nuevas teorías y modelos que traten de mejorar la dinámica del gobierno, es decir que los objetivos y las políticas sean definidos sólo por politólogos. Para que se pongan en práctica de una buena manera, tanto eficiente como aplicable a la realidad y se tornen trascendentales en la vida del Estado, son fundamentales las estructuras u organizaciones administrativas.

*“La administración pública sin sentido público corre el riesgo de convertirse en un poder ciego y sordo; en un poder que se perfecciona sí mismo; en un poder ajeno a los ciudadanos; en un poder que politiza sin motivo la convivencia pública; en un poder que se puede estar convencido que atiende súbditos y no ciudadanos”<sup>48</sup>*

De frente a una crisis generalizada en todos los ámbitos (ambientales, políticos, económicos, sociales y administrativos) es preciso plantear una transformación de las administraciones públicas, analizando los aspectos siguientes que podrían permitir una apertura a la modernización integral administrativa.

---

<sup>48</sup> Ricardo Uvalle Berrones. Institucionalidad y profesionalización del servicio público en: México, retos y perspectivas, México, Plaza y Valdés editores, 2000. Consultado el 30 de octubre de 2013 en: [http://books.google.com.mx/books/about/Institucionalidad\\_y\\_profesionalizaci%C3%B3n.html?id=To0sHh33OnEC&redir\\_esc=y](http://books.google.com.mx/books/about/Institucionalidad_y_profesionalizaci%C3%B3n.html?id=To0sHh33OnEC&redir_esc=y)

- Tendencias que condicionan el proceso de transformación de las administraciones públicas ambientales.
- Características del contexto interno [y externo] en que se desenvuelven las administraciones públicas ambientales.
- Determinación de los principios y características en que se deben concentrar las administraciones públicas ambientales.
- Las líneas de acción fundamentales para una transformación integral.
- Las características básicas que debe contener una política administrativa ambiental.
- Áreas de concentración (...) [en] el modelo de gestión pública<sup>49</sup>.

El momento global actual, con cambios y temas complejos requiere de visión y proactividad, de líderes e instituciones capaces de dirigir las acciones en pos de superar los retos que se imponen, sobre todo en el futuro. Se requiere visión y habilidades para reconocer las oportunidades y promover la renovación social, ecológica, económica, política y administrativa. La modernización de la administración pública es un “proceso técnico-administrativo que incluye cambios normativos, crear o reformular los órganos administrativos, transformar los procesos de trabajo y el cambio de actitudes, aptitudes y comportamientos de los servidores públicos(...); es la adecuación y ajuste de estructuras y la gestión estatal a las condiciones actuales y futuras para hacerla (...) flexible, transparente, dotado efectividad, calidad y productividad”<sup>50</sup> enfocada siempre en la satisfacción de necesidades y provisión de servicios en beneficio de toda la población.

### **Administración ambiental**

El *cómo lograr un desarrollo sustentable* refiriéndose a equilibrar el desarrollo social, ecológico y económico, o *cómo hay que hacer* para resolver crisis y problemas ambientales e incrementar la calidad de vida, tendiendo y atendiendo la conservación así como la renovación de los recursos naturales es lo que supone la administración ambiental; ésta requiere de un enfoque interdisciplinario para el análisis de sistemas complejos para facilitar la solución y prevención de problemas ambientales complejos. Busca, como cualquier tipo de administración, mejorar, ordenar y desarrollar los procesos de gestión, planeación, ejecución, etc., en los niveles de gobierno concurrentes para progresar en materia de desarrollo sustentable, de manera ordenada a través de sistemas de administración ambiental, generalmente comprendiendo :

---

<sup>49</sup> Párrafo basado en: Velasco Monroy, Santiago Germán. Las administraciones públicas locales de México frente al próximo siglo. Una transformación o modernización a fondo del quehacer gubernamental y el aparato público. Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, 1999, P.10 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/63/pr/pr3.pdf>

<sup>50</sup> Ibidem.

## Sistema de administración ambiental:

1. Política ambiental
2. Planeación
3. Operación
4. Verificación y acciones correctivas
5. Revisión de la dirección
6. Mejora continua<sup>51</sup>

Los elementos básicos de la administración ambiental son “las decisiones políticas; bases jurídicas; aspectos institucionales e instrumentos administrativos”<sup>52</sup>, estas actividades las “impulsa el Estado para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad ambiental”<sup>53</sup> Los componentes esenciales de la gestión ambiental son la política, “el derecho y la administración ambientales. La política ambiental es el conjunto de las acciones que se diseñan para lograr un ordenamiento racional del ambiente, encaminado al Desarrollo Sustentable. El derecho ambiental es desde la perspectiva de la política ambiental, un instrumento que habitualmente se emplea para establecer sus principios y algunos de sus mecanismos de aplicación. La administración ambiental es el manejo material que se hace del medio ambiente con el propósito de ordenarlo racionalmente, y al mismo tiempo, el sistema administrativo que se establece para este propósito”<sup>54</sup>; asimismo, los componentes operativos directos de la gestión ambiental a nivel nacional son:

- Investigación y acopio de información sobre medio ambiente y los recursos naturales.
- planificación ambiental
- administración o manejo ambiental
- Equipamiento e infraestructura
- Desarrollo de la normativa legal.<sup>55</sup>

Al igual que la Administración Pública, la Administración Ambiental tiene un enfoque sistémico e integrador; sin embargo es generalmente crítico hacia la explotación de los recursos naturales, tecnológicos, humanos, financieros, etc., proponiendo metodologías encaminadas a recuperar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales.

---

<sup>51</sup> Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), Sistemas de Administración Ambiental y Responsabilidad social de las empresas. 2003 Consultado el 12/04/2015 en: [http://www.inecc.gob.mx/descargas/dgipea/sem\\_emp\\_amb\\_soc\\_resp\\_pon\\_p3\\_basurto.pdf](http://www.inecc.gob.mx/descargas/dgipea/sem_emp_amb_soc_resp_pon_p3_basurto.pdf)

<sup>52</sup> PNUMA. La política nacional del ambiente y su marco jurídico institucional en América Latina. Nairobi. KE:PNUMA, 1988

<sup>53</sup> CEPAL/PNUMA El reto ambiental del desarrollo en América latina y el Caribe, 1990

<sup>54</sup> PNUMA/Nairobi, Op.cit.

<sup>55</sup> PNUMA/ORPALC. Reunión de alto nivel sobre la gestión ambiental en América Latina. Caracas, VE 1988

Esta ciencia en desarrollo es una prueba de que existe una tendencia de unión de las ciencias sociales con las naturales, generando conocimiento interestructurado, creando también nuevas metodologías para las ciencias sociales, en este caso, la administración.

La conceptualización de la administración ambiental que se tomará para esta investigación es “todas las actividades administrativas de una organización, que desarrollan y ejecutan manteniendo una política y objetivos ambientales [así como] toda parte de un sistema de administración que comprende la estructura organizacional, actividades, responsabilidades, prácticas, procedimientos, procesos y recursos para el desarrollo, implantación, logro, revisión y mantenimiento de la Política ambiental”<sup>56</sup> de la cual se hablará a continuación.

### **Política ambiental**

La teoría económica neoclásica ha posicionado la crisis ambiental como una *externalidad negativa* o un *costo externo* derivado de que el medio ambiente es un bien común o, más específicamente, no es propiedad de nadie, por lo que una persona no puede exigir derechos y por lo tanto no se puede recibir una compensación económica por haberlo dañado. El problema ambiental es el más claro resultado de las irregularidades e injusticias de las economías de libre mercado; su daño maximiza los beneficios obtenidos por las empresas o capitales a costa de generar un daño generalizado para el cual no existe reparo.

Es justamente porque el libre mercado, al ser incapaz hasta teóricamente de resolver los problemas ambientales, hace imprescindible la intervención del gobierno para controlarlos, aminorarlos y resolverlos en pro del bien común. Sin embargo, los métodos de prevención y reparo que han sido utilizados en lo general por las naciones han sido instrumentos de mercado, que buscan “interiorizar” dichas externalidades, es decir, crean incentivos y desincentivos económicos al generador de daño.

A pesar de las evidencias empíricas de las fallas de este abordaje teórico-práctico, los economistas neoclásicos insisten en que los instrumentos de mercado tienen grandes beneficios, que generan debate respecto a quienes establecen la Política ambiental y los programas ambientales.

En la concepción de Ira Sharkansky, la definición de política es: las actividades importantes del gobierno, que lo son si involucran grandes cantidades de recursos o si afecta a los intereses de muchas personas. El proceso político une a los administradores públicos con otras personas

---

<sup>56</sup> Organización Internacional de Normalización (ISO), en: La pertinencia de la administración ambiental como integradora de las ciencias en el Instituto Politécnico Nacional, México. P. 8, recuperado en la URL: [http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant\\_omnia/35/07.pdf](http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_omnia/35/07.pdf)



quienes se interesan en política. Estas incluyen a los funcionarios en otras ramas del gobierno, a los ciudadanos privados, a los intereses de grupos, a los partidos políticos y algunas veces a los representantes de los gobiernos extranjeros; el proceso político es dinámico y para entender a éste y a la administración, se deben comprender tanto las características importantes del proceso político como las relaciones que hacen a cada característica importante.

La política ambiental forma parte del Desarrollo Sustentable ya que “emerge como la posibilidad de prevenir, encausar o corregir el impacto humano sobre el medio ambiente natural; [tratándose] de aquella acción deliberada mediante la cual se proyecta un orden social, se propone un camino y se modela una propuesta de futuro”<sup>57</sup>, generalmente se asume que la política ambiental nace de la institución encargada de su administración, en este caso la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Sin embargo, al ser una política necesariamente transversal y que debe tomar en cuenta todos los sectores *no ecológicos* de la economía, es ineludible que ésta debe ser pensada desde muchos ámbitos, sobre todo de los sectores productivos, ya que desde éstos múltiples espacios se construyen “pequeñas políticas” (por llamarlas de alguna manera) que generalmente están constituidas para generar beneficios mercantiles o de capital dentro del corto plazo que deja de lado el costo ambiental, es decir, estas “pequeñas políticas” pensadas desde los sectores extractivistas/productivos están frecuentemente influyendo de forma negativa el medio ambiente, y es en este punto donde se debe reflexionar y concebir la política ambiental<sup>58</sup>.

De la misma forma en que la expectativa de un beneficio económico inmediato influye en la política ambiental, ésta y en particular sus instrumentos, repercuten en el modo y proceso que se sigue para adquirir un beneficio privado. Por ejemplo, el eco-etiquetado, las evaluaciones ambientales a empresas y/o proyectos así como las certificaciones a que son acreedores las organizaciones privadas (y públicas) impulsan la creación de nuevos métodos, procesos, productos y publicidad que éste ofrece a los consumidores y usuarios.

La importancia de que los distintos actores se involucren para generar una política ambiental efectiva es la consciencia y conocimiento del impacto ambiental que todos representamos para el planeta. Desde que los seres humanos existimos el ambiente ha sufrido alteraciones más

---

<sup>57</sup> Lezama, José Luis y Graizbord Boris (Coordinadores), Los grandes problemas de México, Vol. IV Medio Ambiente, El Colegio de México, pág. 25.

<sup>58</sup> Este es el enfoque preferido de manera internacional para concebir la política ambiental, un enfoque sugerido por la teoría económica. El debate mencionado anteriormente se refiere justamente a qué instrumentos deben ser elegidos como los adecuados para el control de los problemas ambientales y la protección de la naturaleza siendo las únicas opciones la regulación directa ejercida por autoridades gubernamentales o la existencia de incentivos o desincentivos económicos. Aunque estas dos opciones son nacidas desde una lógica mercantilista y reduccionista del problema, generalmente se favorece teórica y prácticamente la de los incentivos, ya que se asume que las fallas de mercado son generadas de alguna forma desconocida, por la intervención del gobierno.

aceleradas a comparación de los cambios producidos durante todas las etapas de la historia geológica.

El papel más notable del Estado dentro de la política ambiental es la creación de Instituciones que se encarguen de su diseño, planeación, ejecución y evaluación, así como de crear los elementos regulatorios y normativos que guíen su cumplimiento e integración tanto en el gobierno como en la población. En sistemas políticos rígidos como el nuestro, la función del Estado en materia ambiental es fundamental, no sólo en el desarrollo y acción de las instituciones, sino el ofrecer vías de participación con la ciudadanía y de negociación con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Sus esfuerzos deben ir también encaminados entonces, en la promoción de cooperación e interés entre los diversos implicados. Esto desde una posición informada; de conocimiento en la materia: las condiciones actuales del medio ambiente y los recursos naturales, la infraestructura con la que se cuenta y con la que se deberá contar, el presupuesto que se deberá asignar, los intereses privados y públicos (de empresas y la población), las necesidades específicas así como el marco regulatorio/normativo de cada región, control de daños e imprevistos, etc.

“Una política ambiental no es [...] sólo un territorio técnico-burocrático de diseño y operación de programas, es, al mismo tiempo, lugar de confluencia de los distintos factores y fuerzas que orientan el rumbo de la sociedad en su relación con la naturaleza, vista ésta sobre todo como la fuente proveedora de recursos de vida y, especialmente, de recursos naturales para la vida humana”<sup>59</sup>.

El éxito que pueda tener una política ambiental depende de la participación de sus actores. Las organizaciones sociales y la academia han sido desde siempre el impulso a nuevas concepciones y perspectivas del desarrollo. “Su labor de denuncia ha sido de gran valor en el ámbito ambiental en las décadas pasadas; su función en la identificación de problemas y líneas de acción de la política ambiental, así como en el seguimiento a la aplicación de la misma, es particularmente relevante y existen también proyectos de aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de gestión ambiental que garantizan mejores resultados cuando son promovidos o coordinados de manera descentralizada por organizaciones civiles que persiguen fines ambientales”<sup>60</sup>.

México fue partícipe desde el inicio en la discusión internacional en la década de los sesenta, cuando la sustentabilidad saltó a la escena política de cada uno de los países y las organizaciones sociales y académicas comenzaron a estudiarlo, a generar demandas y propuestas. El tema en general, fue abordado desde una concepción proteccionista, donde los esfuerzos están encaminados a la solución de los problemas o consecuencias en vez de notar las causas de éstos.

---

<sup>59</sup> Ibid. Pág. 25

<sup>60</sup> Muñoz Villareal Carlos y González Martínez Ana, Economía, sociedad y medio ambiente. Reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México, SEMARNAT, México, 2000. P. 74 Recuperado de la URL: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/ssataller/ecodessumx.pdf>

La consideración del medio ambiente como un eje para la planeación del desarrollo orientada a la conservación, protección y procuración de los recursos naturales y el medio ambiente fue marginal, en el mejor de los casos, esta política se orientó a proteger la salud humana, ya que se hacía referencia sólo a los efectos nocivos de la contaminación (gases tóxicos y contaminantes industriales vertidos al agua) en los seres humanos. Aun cuando México y otros países de Latinoamérica fueron partícipes, su intervención e importancia fue escasa ya que se consideró que los países altamente contaminantes son los industrializados-desarrollados.

El tema ambiental cobró auge en México a finales del siglo XX, puesto que creó toda una institución para su administración y procuración en 1994, con un efecto multiplicador en todos los niveles de gobierno, sostenido en los esfuerzos para crear una legislación ambiental viable, comprometida y apegada a los objetivos internacionales.

El actual contexto internacional ha influido en nuestro país de tal forma que ha generado, en los últimos años, cambios en el enfoque, la concepción del medio ambiente y su interrelación con la sociedad, la vida humana, y la forma de organización y desarrollo de la institución encargada de su administración. De este modo, se ha discutido más profundamente el tema, y surgen propuestas, enfoques, espacios para el diseño y aplicación de políticas públicas ambientales integrales<sup>61</sup> y vinculantes con los aspectos económicos y sociales. Sin embargo, es claro que la SEMARNAT es una institución débil no solo frente a los grandes problemas y crisis ecológicas de México, sino a garantizar el derecho al medio ambiente sano, que incluye acciones de previsión, inhibición y sanción a las conductas que dañan los recursos naturales y el ambiente.

## **Desarrollo**

El Estado tiene como obligación, de acuerdo con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fungir como el rector del desarrollo nacional, garantizando que éste sea incluyente, equitativo y sostenido. Por tanto, resulta indispensable que los gobiernos federal, estatal y local, impulsen y motiven, de acuerdo a sus posibilidades y atribuciones, a los sectores con potencial de crecimiento, de generación de vías alternas para el desarrollo social, político, cultural, económico y social, sectores con generación de empleos, localidades así como poblaciones con capacidad de sostenibilidad, de cooperación. El Estado debe impulsar el desarrollo sostenible.

---

<sup>61</sup> En términos de políticas públicas, la integralidad demanda un diseño y puesta en operación de programas e instrumentos de más amplio espectro y alcance, así como de mecanismos de coordinación interinstitucional que favorezcan las vinculaciones que se requieren. (Muñoz Villarreal, Carlos. Economía, sociedad y medio ambiente, p. 5)

El Estado ha sufrido muchos cambios desde la imposición del neoliberalismo donde se separa la esfera económica de la política y se insiste en desprender ésta de la social. Atribuciones otrora pertenecientes al Estado son desempeñadas por el mercado, creando una dependencia al crecimiento, a la inversión de capital y al mercado como nunca se había visto. Aún en este contexto, la figura del Estado y la Nación siguen siendo imprescindibles y esenciales para el desarrollo del capitalismo, el Estado continúa siendo sostén de este sistema al dotarlo de las condiciones necesarias para su perduración y la acumulación de capital.

Los Derechos Humanos son globales gracias a la intervención de organismos internacionales que a su vez se vieron forzados y fortalecidos por organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que alzaron la voz por un mundo más igualitario que garantizara, al menos, condiciones mínimas necesarias para la supervivencia. Tanto los Derechos Humanos como el ideal ecologista robustecido durante la década de los años 70 han sido desde mi óptica, los únicos objetivos lo suficientemente defendidos y fuertes para significar y materializarse en diversos proyectos que buscaron poner pausa y redirigir la actividad de mercado, producción y consumo para dejar de afectar, en general, a la especie humana. Sin embargo, como se ha definido en párrafos anteriores, por lo menos en el ámbito ecológico, el desarrollo sustentable ha sido corrompido para transformarse en un tema más que funciona solo a través de la mediación mercantil, convirtiéndose en una cuestión de contenido productivista que tiene como único fin, lo que todos los temas globales tienen: la acumulación de riqueza.

El comportamiento del Estado en las últimas décadas estaba enfocado en ceder espacio y poder al mercado, sin embargo se ha discutido y resuelto en varias naciones que es de nuevo necesaria una reforma del Estado (ya sea por medios electorales-democráticos o administrativo-institucionales) que contribuya a revitalizar al Estado<sup>62</sup> y su administración pública<sup>63</sup>,

---

<sup>62</sup> “También ha cambiado la dimensión de la independencia/dependencia de la sociedad frente al aparato estatal, tanto en el tratamiento de sus asuntos particulares como en el de los asuntos políticos generales. Frente a un robusto aparato estatal, con amplias zonas de propiedad, intervención y regulación, se ha reivindicado y contrapuesto el ámbito de lo privado; lo que se juzga es el derecho, la competencia y la responsabilidad de lo privado. Se ha llevado a cabo una revaloración de la dimensión íntima, de las libertades individuales, políticas y civiles, de los intercambios competitivos y cooperativos frente a los individuales, la propiedad privada y los derechos de propiedad” (Alejandro Buendía Velásquez, p. 94 en: <http://www.difusioncultural.uam.mx/revista/abr2003/cruz.html>)

<sup>63</sup> “Toca a la ciencia de la administración pública el estudio de la actividad del aparato en la sociedad, teniendo como premisa central la distinción entre sociedad civil y Estado, la diferencia entre vida pública y vida privada, la correlación de sociabilidad dada entre los individuos, las formas de asociación política, los cometidos sociales de la administración, los cuales se acreditan por el compromiso que el Estado tiene para proveer el bienestar materiales y social a sus gobernados. La ciencia de la administración pública tiene como punto de partida medular las relaciones civiles y políticas que la administración sostiene con los individuo”(del autor del artículo)...

reconstruyendo instituciones y ampliando la capacidad que ésta debe tener para definir y ejecutar políticas en ámbitos que no deben ni pueden ser transferidas al sector privado. Actividades que son responsabilidad del Estado y deben encabezar las agendas políticas.

### **El crecimiento verde, la estrategia sustentable del gobierno en México**

El crecimiento verde es la representación fiel de la desvirtualización de los objetivos globales y nacionales de los que se habló anteriormente. Fue engendrada en la OCDE bajo la denominación de “estrategia” del desarrollo sustentable, pero tiene concepciones muy alejadas a lo que representa la idea de éste y sus líneas de acción. El crecimiento verde manifiesta que no es posible perpetuar la productividad y economía conducida como hasta los últimos años, pero la estrategia no busca hacer un cambio ideológico, de hábitos o de modo de producir los bienes y servicios que son necesarios para la vida de los seres humanos y demás habitantes del planeta, sino que busca la creación de nuevas tácticas y medidas para ser capaces de producir y continuar con nuestra forma de consumo actual, lo que algunos denominan “bienestar”<sup>64</sup>. Es por esta misma razón que el concepto **desarrollo sustentable** también ha pasado a segundo término en la ONU, el paradigma y objetivo que se desarrollaron en la década de los setenta ha cambiado sustancialmente; lo “verde” “eco-friendly” y “sustentable” ha pasado a ser solo un apellido o adjetivo de cada una de las acciones contaminantes y preservadoras del modo de producción. Hoy la ONU, como ya se ha dicho, ha sustituido en muchos de sus escritos y propuestas lo sustentable por lo sostenible, en este afán de conservar y perpetuar la forma de vida y consumo impuesto por los grandes capitales, mayormente por los Estados.

A pesar de que el contexto global y nacional para la formulación de políticas públicas sea el crecimiento verde, México como parte firmante de varios acuerdos internacionales de largo plazo multilaterales y bilaterales, posee una pauta que las instituciones deben seguir y, sin embargo, también puede ser utilizada como un medio para hacer más estrecha la relación entre la protección del medio ambiente y el cambio en el pensamiento económico y la concepción de calidad de vida o bienestar. Se puede interpretar al crecimiento verde como la estrategia de la intersección entre medio ambiente y economía que supone el desarrollo sustentable.

---

<sup>64</sup> Por ejemplo, la OECD



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>65</sup>

Es evidente que el crecimiento verde no supone grandes cambios en la concepción y práctica de la producción capitalista; dentro de esta lógica, la intervención del gobierno ha sido casi nula para emprender cambios ante la presión política internacional y ha excluido las propuestas nacidas desde los pueblos originarios y comunidades que han iniciado proyectos de autogestión sustentable que han ayudado a mitigar la pobreza de sus habitantes y detener en gran medida la devastación ambiental a la que la mayoría del país es sometido. En este contexto se puede observar que el gobierno ha tomado el camino del *no-making* a pesar de la importancia en la agenda internacional que tiene el tema ambiental y la urgencia que supone éste en un país que sufre (y sufrirá más conforme pasen los años) los embates del cambio climático y la falta de recursos naturales aunado a una población mayormente empobrecida.

A continuación se expone una síntesis de las estrategias de desarrollo que han sido contempladas y acometidas por algunos países para orientar la política ambiental hacia sus objetivos particulares, integralmente en algunos casos y parcial en otros.

<sup>65</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presentación Hugo Garduño, consultado el 25 de mayo de 2016 en: [http://www.igs.org.mx/sites/default/files/Presentacion\\_Hugo\\_Gardu%C3%B1o\\_SHCP.pdf](http://www.igs.org.mx/sites/default/files/Presentacion_Hugo_Gardu%C3%B1o_SHCP.pdf)

## Ecodesarrollo

“Es un desarrollo de las poblaciones por ellas mismas, utilizando lo mejor posible los recursos naturales, adaptándose a un entorno que transforma sin destruirlo. Es el propio desarrollo que debe estar impregnado, motivado, apoyado por la búsqueda de un equilibrio dinámico entre la vida y las actividades colectivas de los grupos humanos y con el contexto espacio-temporal de su implantación. No es la producción y las demandas solventes las que deben ser consideradas inicialmente en sus objetivos económicos, sino las necesidades fundamentales de todas las personas”<sup>66</sup>. En oposición a las estrategias miméticas de desarrollo, la doctrina del ecodesarrollo pertenece a las teorías del desarrollo endógeno. La autonomía de las decisiones debe prevalecer sobre los niveles individual y colectivo, insistiendo en el hecho que la autonomía no significa la autosuficiencia. Importa que cada comunidad defina por ella misma un proyecto social global (pues el desarrollo debe ser orientado nacionalmente para distribuir y proporcionar los recursos que no se tengan localmente) que aparezca como su propio modo de desarrollo, es decir la manera según la cual están organizados y concedidos los recursos humanos y materiales de una comunidad.

¿Qué bienes y qué servicios es preciso producir? ¿Para quién? ¿Cómo? Los elementos de respuesta están ofrecidos por el análisis de la estructura de la producción, de las rentas y del consumo, así como por el estudio de la ordenación del tiempo y del espacio, de las conductas y de los valores. Es cuestión de reactivar los estudios sobre el desarrollo en una perspectiva interdisciplinar y de no conformarse con las ópticas disciplinares, siendo necesario considerar las relaciones entre la economía y la sociología o los vínculos entre la economía y la ecología.

Ignacy Sachs (1980, p. 721) menciona que el ecodesarrollo tiene aplicaciones en los niveles local y regional. Este pretende poner de manifiesto los recursos específicos de una “eco-región” de cara a la satisfacción de las necesidades fundamentales de una población. En Francia, en el contexto de las primeras leyes de descentralización y de la crisis del Estado de bienestar, el desarrollo regional y local ha sido objeto de una atención particular por parte de los investigadores del Centro Internacional de Investigación sobre el Ambiente y el Desarrollo (CIRED). El desarrollo regional y local es concebido como una de las vías posibles para superar la crisis económica y medioambiental. Esta reflexión sobre el desarrollo endógeno en otras escalas territoriales pretende articular la lucha contra el desempleo, la protección del medioambiente y

---

<sup>66</sup> Eguzki Urteaga, Las teorías alternativas del desarrollo sostenible, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.º 55, 2011 P.116. Recuperado en la URL [file:///C:/Users/User/Desktop/Dialnet-LasTeoriasAlternativasDelDesarrolloSostenible-3606701\\_1.pdf](file:///C:/Users/User/Desktop/Dialnet-LasTeoriasAlternativasDelDesarrolloSostenible-3606701_1.pdf)

el auge de las formas de economía social. El ecodesarrollo debe traducirse por una pluralidad de trayectorias y una diversidad de modelos de la economía mixta<sup>67</sup>.

Sachs recuerda constantemente el papel que debía desempeñar la ONU en la instauración de un nuevo orden económico internacional<sup>68</sup>, no sin mencionar el apoyo que hizo el **Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente** en la década de los ochenta (cuando el ecodesarrollo impactó en diferentes localidades y naciones) sólo a proyectos que, desde su punto de vista, fueron convencionales y de poca relevancia para el medio ambiente.

En el ecodesarrollo, en “materia de elección de técnicas conviene dar la prioridad a las técnicas que preservan los recursos naturales, se insertan en los ciclos biogeoquímicos y permiten el reciclaje. La utilización de recursos renovables en lugar de recursos no renovables es también deseable. La idea de una revolución industrial adaptada a los países del Sur, fundada en lo vegetal, como material de construcción o como recurso energético, que proviene de productos forestales, de culturas energéticas o de residuos agrícolas, es uno de los grandes objetivos de Sachs”<sup>69</sup>.

El ecodesarrollo es una vía para encontrar o explotar más alternativas de desarrollo; el planificador debe tener en cuenta múltiples perspectivas, correlación de fuerzas, principios de efectividad, economía y ética. La figura de la planeación dentro del ecodesarrollo es, a priori, participativa. Esto supone negociación y compromiso, discusión y debate, “de modo que el planificador sea un animador y un negociador [...] Existe una multiplicidad de dimensiones y de variables que el planificador debe aprehender y sobre los cuales debe saber incidir: el reparto de los ingresos, la estructuración del consumo, las técnicas empleadas, las modalidades de utilización de los recursos naturales, la ocupación del suelo o el comercio exterior. Para orientar su intervención, este planificador debe disponer de una serie de indicadores ecológicos y sociales que dan cuenta de la multidimensionalidad de la realidad”<sup>70</sup>.

Dentro de la figura de la planificación están contempladas todas las disciplinas, por lo que no se pretende sólo una participación ciudadana y social, sino de la ciencia, de diferentes perspectivas y conocimientos que enriquezcan la validez de las decisiones, fortalezcan el compromiso entre los integrantes y se favorezca el equilibrio entre la sociedad, el Estado y el mercado.

---

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Ibid. P.117

<sup>70</sup> Ibidem



Sachs explicó esta concepción del desarrollo ecológico en la década de los ochenta, sin embargo, aún después de la acogida del desarrollo sustentable de manera global, Joan Martínez Alier continúa con el estudio y defensoría de los valores y vigencia de esta teoría, ya que por sus características, es apta para un modo de producción que no requiera la dependencia total de las economías del Sur a las del Norte o la explotación de éste sobre el primero. De igual manera, al proponer que lo local es primordial, se busca que las administraciones públicas locales sean autosuficientes, sin negar (como ya se ha mencionado) una orientación nacional por políticas públicas y gobernanza como estrategia administrativa. De esta manera, las regiones se configurarían de tal forma para tener mayor autonomía y con un intercambio internacional y nacional más equitativo.

### **Desarrollo integrado**

Es una estrategia de apoyo al desarrollo donde en general, se busca estimular a países subdesarrollados a través de políticas integradoras donde se acogen propuestas que atiendan problemas y ofrezcan oportunidades para el desarrollo humano, social e institucional bajo el enfoque de Derechos Humanos, sostenibilidad y democracia. Al considerar cada una de las causas de un problema se busca dar una respuesta total e íntegra.

Esta estrategia de desarrollo es lo opuesto a la sectorización de los problemas, fórmula que generalmente se usa para solucionarlos en México y que como se ha visto, no surte un efecto positivo ni crea soluciones a mediano o largo plazo al sólo observar una causa de un problema o tema complejo, como el medio ambiente. Este enfoque holístico implica una visión a largo plazo de los programas y proyectos de desarrollo a nivel global, nacional y local. Sin embargo, es importante rescatar que la base se encuentra en los proyectos locales con participación de la comunidad creando planes de acción.

Esta estrategia nace a partir de los resultados que generó las “propuestas” u obligaciones impuestas por las grandes economías que llevaron a los países en vías de desarrollo a crecer aceleradamente y sin bases fuertes, consecuencias tales como la desigualdad, la pobreza extrema, la exclusión y la falta de empleo. Así, se trata de integrar el aspecto económico, el social y político, al considerar las cuestiones particulares que conforman cierta situación y analizar cuáles serían las acciones más pertinentes que la solucionen de manera íntegra.

### **Desarrollo Humano**

Los teóricos de esta estrategia “transformista” defienden que el desarrollo no puede ser entendido si éste no es humano dado que *sólo el ser humano puede ser sujeto de desarrollo*.

El propósito básico del desarrollo humano es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar a lo largo del tiempo. Por lo general, las personas valoran logros que no aparecen del todo, o por lo menos inmediatamente, en cifras de ingreso o crecimiento: mayor acceso al conocimiento, mejor nutrición y servicios de salud, medios de vida más seguros, seguridad frente a crímenes y violencia física, un tiempo libre más satisfactorio, libertades políticas y culturales y un sentido de participación en actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente que permita a las personas disfrutar de una vida larga, saludable y llena de creatividad<sup>71</sup>. Así, la diferencia con las teorías del crecimiento económico, es que en éstas el punto nodal es el ingreso, ya que es medio y fin para lograr “desarrollo” tanto de los individuos como de las sociedades; en el Desarrollo Humano en cambio, se toma en cuenta una amplia gama de factores culturales, sociales, políticos y económicos que determinan la calidad de vida de las personas y sus comunidades.

Las políticas públicas y/o programas que se emprenden desde este paradigma son analizadas en términos de cuántos individuos serán beneficiados y participan en ellos teniendo como objetivo el mejorar la vida y ampliar las oportunidades de las personas. Son éstas el medio (se busca aumentar las capacidades, salud, habilidades, etc.) y el fin (el uso que las personas hacen de las capacidades que han adquirido, como actividades emprendedoras, política, un empleo, e incluso el tiempo libre) del desarrollo<sup>72</sup>.

A pesar de que el Desarrollo Humano desune la concepción casi global de que el crecimiento económico refiere una mejor vida o calidad de vida, no supone que este paradigma esté en contra del crecimiento económico, sino la necesidad de administrar correctamente la economía para generar bienestar y las condiciones de vida de las personas:

Existen cuatro maneras de crear los vínculos deseados entre crecimiento económico y desarrollo humano:

- Énfasis en la inversión en educación salud y habilidades de las personas puede permitirles participar en el proceso de crecimiento, así como también compartir sus beneficios, principalmente a través de empleos remunerados.
- Mayor igualdad de distribución del ingreso y los bienes para crear un vínculo más cercano entre crecimiento económico y desarrollo humano. Donde quiera que la distribución del

---

<sup>71</sup>Mahbub ul Haq, El paradigma del Desarrollo Humano, recuperado de la URL: <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/MulHaqParadigmaDesarrolloHumano.pdf> P. 1

<sup>72</sup> Párrafo basado en: Mahbub ul Haq, El paradigma del Desarrollo Humano, recuperado de la URL: <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/MulHaqParadigmaDesarrolloHumano.pdf>

ingreso y los bienes sea muy desigual, las altas tasas de crecimiento del PIB no han logrado traducirse en mejoras en las personas.

- [...] Aún sin crecimiento o buena distribución, algunos países han logrado mejoras en el desarrollo humano a través de gastos sociales bien estructurados por parte del gobierno. Sin embargo, (...) generalmente no son sustentables amenos que la base económica se extienda lo suficiente como para sostener la base social.
- Empoderar a las personas: si pueden ejercer sus opciones dentro de las esferas políticas, sociales y económicas, (es posible) que el crecimiento sea fuerte, democrático, participativo y duradero.<sup>73</sup>

Resulta fácil notar la cercanía de este paradigma con lo pronunciado por los Derechos Humanos, sobre todo con el enfoque que posee el Derecho al Desarrollo y el Derecho a una Vida Digna. Fue gracias al ambiente favorable que propició la adhesión de los derechos de segunda y tercera generación que se optó por crear la figura de un informe anual sobre desarrollo humano dentro del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1989, el cual fue publicado por primera vez en mayo de 1990, se sigue elaborando año con año y está fundamentado en seis principios:

- Propiedad territorial
- Independencia del análisis
- Calidad del análisis
- Preparación participativa e incluyente
- Flexibilidad y creatividad en la presentación
- Seguimiento continuo

Sin embargo, en algunos matices de la redacción tanto de los derechos como del informe, se percibe la convicción de la necesidad esencial y vital del crecimiento económico para lograr el desarrollo con cualquier adjetivo que le preceda.

### **Desarrollo Humano Sustentable**

El concepto de Desarrollo Humano Sustentable es resultado de la evolución de la concepción temporo-espacial del desarrollo y la integración de la dimensión humana del desarrollo la sustentabilidad; iniciando desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados y finales de los noventa.

Esta renovada concepción del desarrollo vincula las pretensiones económicas o materiales (crecimiento económico) de la mayoría de las sociedades con el paradigma ecológico. “Concibe

---

<sup>73</sup> Ibid. P.6

al hombre en su integralidad como objeto y sujeto del proceso y busca satisfacer las necesidades humanas, incluso el crecimiento espiritual, por lo cual valora aspectos como la libertad, dignidad, solidaridad, el pleno disfrute de los derechos humanos como manifestaciones del desarrollo humano, ampliando de esta forma el pensamiento acerca de la sostenibilidad, de allí que sea concebido como un conjunto de avances económicos, sociales y culturales [...] el desarrollo a escala humana [...] se ocupa y otorga valor preeminente a las necesidades espirituales, a lo psíquico, la educación, la convivencia y las relaciones interpersonales, el arte, el aspecto estético de la vida, la cultura, la recreación, el deporte, de allí su integralidad y abordaje armónico de todas las dimensiones de la existencia de la persona...”<sup>74</sup>.

Como se menciona, este planteamiento no rompe con el paradigma del crecimiento, sino que integra a éste otros ideales. De esta forma, se sigue afirmando que los aspectos sociales, políticos, culturales y ambientales pueden ser resueltos si, y sólo si, son respaldados por una democracia fuerte, participativa y organizada, que a su vez está consolidada por estrategias de crecimiento económico que permitan a los ciudadanos tener un nivel de vida básico.

## **Desarrollo Institucional**

*Antes de enfrentar la catástrofe final, los dirigentes de las potencias hegemónicas han decidido emprender el intento de superar estas crisis por la vía de una nueva construcción de lo social que pone énfasis en el manejo en un mundo teorizado en términos de sistemas globales: “una sola Tierra”, “la aldea global”, “la nave espacial”, “nuestro futuro común”.*

*Alejandro Toledo*

En la década de los 70 se suscitó el inicio de las acciones políticas para detener el deterioro ambiental. Como se ha mencionado, las Naciones Unidas emprendieron el camino hacia la política ambiental en diferentes países, en el que México estaba incluido. En estas cuatro décadas se han dado una serie de pasos enfocados en el planteamiento conceptual y el diseño de programas y políticas que generen un cambio benéfico para el medio ambiente.

El avance desde aquellos años es indiscutible, se establecieron instituciones y organizaciones para atender el ámbito ecológico, de tal manera que existen instituciones a nivel internacional,

---

<sup>74</sup> Colmenarez Goyo, Adelina Mercedes, Análisis crítico sobre el paradigma del Desarrollo humano sostenible y sus implicaciones en la formación universitaria, Barquisimeto, 2009. P.69 recuperado de la URL: [http://bibadm.ucla.edu.ve/edocs\\_baducla/tesis/T166D.pdf](http://bibadm.ucla.edu.ve/edocs_baducla/tesis/T166D.pdf)

regional, nacional y local con el objetivo de mitigar el impacto ambiental y al mismo tiempo protegerlo. Los compromisos, las convenciones y discusiones conceptuales y culturales; la aprobación de la Agenda 21 siendo uno de los más notorios, con sus recomendaciones en cooperación internacional así como para estructurar las políticas ambientales nacionales y locales. Sin embargo, en la práctica el objetivo a alcanzar, el desarrollo sustentable, al que más de 170 países se comprometieron en 1992, ha quedado en compromisos y metas incumplidas así como proyectos y programas malogrados.

Bajo el modelo del desarrollo sustentable, interdisciplinario, multidimensional y extenso, se ha buscado la integralidad del sector ambiental con el social y el económico. Sin embargo, el perfeccionamiento conceptual con el análisis de los supuestos de la teoría económica y su vínculo con el deterioro ambiental no se ha realizado de manera formal en México.

A pesar de los desperfectos habituales, el incremento de la sensibilidad ambiental en la población, gobiernos y agentes económicos constituye el factor del desarrollo en la creación de leyes, cultura, instituciones, políticas y proyectos que protegen y procuran la conservación del entorno natural. Es decir, la base del inicio del desarrollo sustentable está en la socialización de la concepción de la importancia de la conservación de la naturaleza y la protección al medio ambiente. El conocimiento popular sobre qué factores son los que lo afectan o vulneran, así como qué acciones son apropiadas para mejorarlo y mantenerlo es una determinante.

En los países desarrollados no significó una gran contradicción (a pesar de que todas las naciones tardaron en comenzar con el proceso de desarrollo sustentable) implementar o comenzar a visualizar programas y proyectos en pro del desarrollo sustentable o de la conservación de los recursos naturales, tampoco lo fue el pensar y redactar leyes o reglamentos que restringieran la extracción de los recursos o su explotación irracional. Sin embargo, para los países en desarrollo, como el nuestro, el concebir una política ambiental fuerte, taxativa, restrictiva y, sobre todo, que derive en un cambio de hábitos y genere conciencia ambiental en todos los estratos sociales y organizacionales, constituye un gran reto a pesar de que el concepto de sustentabilidad manifieste que las políticas públicas ambientales y los procesos de desarrollo deben ser armonizados e igualmente ponderados.

No obstante, el desarrollo institucional en materia ambiental ha evolucionado en nuestro país gracias a las discusiones globales, así como a las preocupaciones propias de la sociedad mexicana, el súbito aumento de la contaminación y los desastres consecuencia de la devastación y mala administración de los recursos. De acuerdo con Víctor Urquidi *en México han existido desde 1972 elementos importantes de política ambiental y se ha creado alguna conciencia política, administrativa y social en general sobre la importancia de mejorar dicha política. No obstante,*

[...] debe reconocerse que apenas se empieza a plantear una política integrada para contrarrestar el deterioro del ambiente en el país<sup>75</sup>.

Como se mencionó anteriormente, los bosquejos de política ambiental dados a principios de los años 70 fueron encaminados a la protección de la salud pública al percatarse de las consecuencias de la contaminación del ambiente, la proliferación de agrosistemas y el uso desmedido del petróleo.

Los registros de creación de unidades de gobierno que tuvieran algún contenido en materia ambiental, sin embargo, fueron a principios del siglo XX. “El primer organismo que se ocupó del saneamiento del medio ambiente fue el Consejo de Salubridad General en el año 1911, mismo que se incorporó a la Constitución Política de 1917, en la que se asentó su dependencia directa del Presidente de la República, quien le otorgó facultades sobre aspectos esenciales de la higiene social para prevenir las enfermedades y mejorar la condición física de la especie humana”<sup>76</sup>. Simultáneamente, Miguel Ángel de Quevedo fue nombrado jefe de la primera agencia autónoma de conservación por Lázaro Cárdenas, donde estableció el sistema de parques nacionales de México. Hasta su muerte, Quevedo fue el principal promotor de la reforestación y arquitecto de las iniciativas forestales. De igual manera, generó varias propuestas de reorganización y planificación urbana.

Más tarde, durante el gobierno de Ávila Camacho, dentro de la Comisión Nacional de Irrigación, se creó el Departamento de Conservación del Suelo, que fue el estímulo de la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua en 1946.

Después “en la estructura organizacional de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se creó la Dirección de Higiene Industrial con facultades para realizar investigaciones sobre contaminación atmosférica [...] en 1970, dicha dependencia cambió su denominación por la de Dirección de Higiene del Ambiente. En esa unidad se realizaron acciones firmes que fueron determinantes para definir la base legal del saneamiento ambiental y el control de la contaminación en nuestro país”<sup>77</sup>; dentro de esta misma Secretaría, en 1972 se creó la Subsecretaría de Salubridad y Asistencia y, un año más tarde fue creada la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente.

---

<sup>75</sup> Urquidi, Víctor L., Desarrollo sustentable y cambio global/ *Política Ambiental y Regionalización*. Alejandro Nadal, editor 1ª edición, El Colegio de México, México, 2007. P.579

<sup>76</sup> Lascurain Fernández, Carlos. Análisis de la Política ambiental: desafíos institucionales, Plaza y Valdés editores, 1a edición, México, 2006. P. 108

<sup>77</sup> Íbidem.

Fue durante este periodo donde los programas de desarrollo rural (agrarios y ganaderos) creados e impulsados por el gobierno, así como la sobre explotación y uso del petróleo, comenzaron a causar un gran deterioro en todos los ecosistemas, el alto daño ambiental provocó que varios grupos sociales y académicos documentaran el perjuicio ambiental y social para reclamar acciones por parte del Estado por una mejor calidad de vida.

Producto de esta preocupación nacional y cobijado por los acuerdos internacionales, hubo un cambio en la orientación, legislación y diseño institucional en materia ambiental. Se incluyeron dentro del manejo institucional, temas de conservación, ordenamiento territorial, restauración ecológica, control y prevención, así como la necesidad de completar la legislación y reglamentación ambiental; en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-88 se incorporó un capítulo de ecología y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1982 quedaron planteadas las funciones de la nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Otro rasgo del nuevo manejo institucional en el tema ambiental, es el Programa Nacional de Ecología (1984-1988), documento rector de la política ambiental y de la Subsecretaría de Ecología de la recién creada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quien se encargó de planear y dirigir la política ambiental.

“Las estrategias y metas del PNE incluyen aspectos correctivos, como el control de la contaminación y la restauración ambiental, y preventivos, como el ordenamiento territorial y la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y la educación ambiental. La Sedue sin embargo, no pudo cubrir sus propias metas. Fue sesgando sus prioridades y abandonando áreas completas. Así, el esfuerzo se fue concentrando hacia la prevención y control de la contaminación y la conservación de áreas protegidas, dejando de lado los aspectos de ordenamiento, restauración y aprovechamiento de recursos [...] A pesar de ello, esta Secretaría llevó a cabo un gran número de acciones encaminadas a diversas áreas, pero ninguna de ellas tuvo el presupuesto ni el éxito necesarios para poder cimentar así una nueva etapa en la política ambiental”<sup>78</sup>.

La publicación del Informe Brundtland en 1987 fue el punto de referencia a finales de los ochenta, fue el resultado de toda la discusión desde la década anterior, no sólo como un documento que enlista los problemas de salud, sociales y ambientales a los que nos enfrentamos como especie en ese momento, sino como una serie de propuestas para disminuir su impacto, así como para combatir el deterioro y daños ambientales como una política pública, con una visión plenamente ambiental, más allá de los efectos en la salud humana. “El Informe Brundtland es un llamado a la

---

<sup>78</sup> Ibid pp. 111-112

institucionalidad, al diálogo, al statu quo, y una defensa incondicional al establishment social y ambiental”<sup>79</sup>. El informe pone el orden social, político y administrativo como la base para reacomodar el desarrollo económico con un enfoque sustentable, donde la tecnología y la ciencia sean los factores clave.

Es en este contexto donde, si bien los esfuerzos institucionales no surtieron el efecto y resultados planeados, en el ámbito legislativo se crea y entra en vigor la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) que constituye el progreso más significativo en materia ambiental en el país al concebir el problema ambiental no como uno de contaminación, sino de recursos naturales, “su propuesta es la de una perspectiva integra, su apelación es al medio ambiente y éste con sus múltiples interconexiones, con factores de orden natural y de naturaleza social se ocupa [...] de los órdenes de gobierno participantes en su gestión, a los cuales desfederaliza; propone la participación social como forma de conocimiento y gestión, avanza hacia la búsqueda del cumplimiento de la norma y la ley por medio del establecimiento de sanciones a la infracción, y le da relevancia analítica y operativa al establecimiento de áreas naturales protegidas, a la necesidad de la política ambiental y a la operativización de ésta por medio de instrumentos de gestión[...]

<sup>80</sup>.

La LGEEPA se originó gracias a las reformas constitucionales de los artículos 27 y 73 haciendo al Estado responsable de la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la preservación del medio ambiente. De esta manera, la Ley General hizo que se crearan “las leyes respectivas en 31 entidades federativas y la aprobación de cinco reglamentos: de evaluación de impacto ambiental, de residuos peligrosos, de prevención y control de la contaminación a la atmósfera y contaminación generada por vehículos automotores que circulan en el Distrito Federal (D.F.), municipios y zona conurbada; se elaboraron reglamentos derivados de diversos ordenamientos legales como son: el reglamento de la Ley Forestal (1988); el reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar (1988), y el reglamento a la Ley de Aguas Nacionales (1994)”<sup>81</sup>.

El principio común en el lento avance de la institucionalización y creación de los instrumentos jurídicos de la política ambiental, es la poca incidencia que se tuvo en el resto de las instituciones y la incoherencia y disociación de la legislación del cuerpo jurídico del país en desarrollo

---

<sup>79</sup> Lezama, José Luis. Sociedad, medio ambiente y política ambiental, 1970-2000, El Colegio de México, México, 2010. P. 41 <http://2010.colmex.mx/16tomos/IV.pdf>

<sup>80</sup> Ibid. P. 43

<sup>81</sup> Bustillos Roqueñi, Jorge y Benavides Zapién Guadalupe. Concierto ambiental en el Congreso de la Unión: Memoria del proceso legislativo en materia ambiental 1994-2000, Instituto Nacional de Ecología, México, 2002.



económico, social y productivo. El poco presupuesto que ejerció la Sedue<sup>82</sup> y la falta de los instrumentos vinculantes entre la política ambiental con las políticas que tienen que ver con la estrategia de desarrollo, fueron las condiciones faltantes para crear bases estructurales que crearan un cambio y progreso sensato en la materia.

Ya en la década de los 90 el medio ambiente, al igual que la globalización, son parte del discurso de todos los países, desarrollados y no desarrollados. De igual manera deja de ser un tema de especialistas y activistas para convertirse en parte de la cotidianidad en el gobierno, asociaciones y público en general. La Cumbre de la Tierra de 1992 tuvo gran influencia en la política ambiental mexicana, su concepción por parte del gobierno y la percepción de la sociedad. El Informe afirmaba, y con esto buscaba, que en las naciones se reprodujera la posibilidad de “salvar” el medio ambiente a través de la ciencia, tecnología y administración a través de una integración de procesos, objetivos e incluso, de políticas.

---

<sup>82</sup> La Sedue contaba con un presupuesto que no rebasaba 1% del presupuesto general del Estado (Kürzinger et al., 1991: 72), lo cual, más que ningún otro dato, da cuenta de la importancia real del tema ambiental para la autoridad gubernamental. (Lezama, P.41)

### Capítulo III

#### La visión de la Política Ambiental en México. Una mirada desde los Planes Nacionales de Desarrollo 1989-2018

##### El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

En los Planes sexenales, como se ha mencionado, el ámbito ecológico estuvo plasmado desde la década de los 70, la gran diferencia entre aquellos años y esta década fue precisamente “la integración como la esencia de su estrategia de intervención pública”<sup>83</sup> y ya se contaba con el respaldo legislativo de la LGEEPA. En esta sintonía, se hicieron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, transformando a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social y creando al Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

La SEDESOL se haría cargo de la administración de la política ambiental a través de los órganos antes mencionados. El Instituto Nacional de Ecología le correspondieron las atribuciones normativas, la definición de la política ecológica y dictar las líneas de acción de dicha política; por su parte, la Profepa se encarga de que lo dictado por el Instituto y el marco normativo ambiental se cumpla. Estas dos instituciones contaron con autonomía técnica y operativa.

El Plan Nacional de Desarrollo del 89 incluso tiene un apartado reconociendo que la actividad económica, y con ello el desarrollo económico, es desordenado y ha suscitado el deterioro ambiental: “El desarrollo industrial y tecnológico ha traído avances sustanciales en todos los órdenes, sin embargo, si las cifras reflejaran el daño que en el proceso ha sufrido el medio ambiente, seguramente los resultados no parecerían tan satisfactorios. [...] la amenaza al patrimonio natural y a la vida misma, ha determinado el surgimiento y la prioridad que hoy tienen las políticas ecológicas para restituir el necesario equilibrio de la naturaleza”<sup>84</sup>.

Sin embargo, no fue con la intención de cambiar el sistema de producción o el ordenamiento del país sino, al surgir este plan como una herramienta para crear orden después de la crisis económica de 1982, para crear un rumbo más estructurado hacia el nuevo modelo de desarrollo. En este Plan, el gobierno salinista estableció los objetivos económicos y las medidas de política económica para amparar el modelo neoliberal consignado por el Consenso de Washington.

Los objetivos del PND 89-94 fueron:

---

<sup>83</sup> Lezama, Op.Cit. P. 47

<sup>84</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México. P. 142

1. Defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo.
2. Ampliación de la vida democrática
3. Recuperación económica con estabilidad de precios.
4. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

En el capítulo seis *Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida*, se enuncia lo relativo al medio ambiente, dentro de un esquema de desarrollo social (SEDESOL).

“La política social debe, asimismo, incorporar la protección al medio ambiente y el equilibrio ecológico como una de sus vertientes esenciales. El bienestar social es difícilmente concebible si no se pone un límite a los procesos que hoy actúan en contra de la salud y la calidad de vida en las ciudades y zonas agrícolas, en nuestros bosques, costas, mares, ríos y lagos; tampoco se puede aspirar a un crecimiento sostenido y equilibrado, si nuestra base de recursos está sometida a la degradación”<sup>85</sup>. El mejoramiento productivo del nivel de vida estaría regido por cuatro líneas estratégicas:

- Creación abundante de empleos bien remunerados, y protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores;
- Atención a las demandas prioritarias del bienestar social;
- Protección del medio ambiente; y
- Erradicación de la pobreza extrema.

En lo correspondiente a la *protección del medio ambiente*, el Ejecutivo Federal expresa su disposición a “incorporar la variable ambiental en todas sus actividades vinculadas al desarrollo, prevenir el deterioro ambiental además de restablecerlo, y promover una firme y más amplia participación en este sentido de estados y municipios. Además, la planeación y ejecución de la acción gubernamental deberá realizarse a partir de una premisa básica: los recursos naturales conforman una reserva estratégica fundamental para la soberanía nacional y el desarrollo integral del país”.<sup>86</sup> Para este propósito se establecieron los siguientes puntos:

- Hacer del ordenamiento ecológico de las zonas y regiones del país un instrumento eficaz de protección del medio ambiente;
- conservar y usar adecuadamente los recursos naturales.
- sujetas los proyectar (sic) de obra y actividades en el desarrollo nacional a criterios estrictos de cuidado ambiental;
- detener y revertir la contaminación del agua;

---

<sup>85</sup> Ibid. P. 116

<sup>86</sup> Ibid. P. 143

- mejorar la calidad del aire especialmente en las zonas de alta concentración demográfica.
- atender la limpieza del suelo, con el tratamiento adecuado de los desechos sólidos y el manejo correcto de sustancias peligrosas;
- adecuar y ampliar el marco legal para impedir acciones que dañan seriamente el medio ambiente;
- hacer de la educación un medio para elevar la conciencia ecológica de la población, utilizando como complemento a los medios de comunicación en este propósito;
- utilizar los avances tecnológicos en el mejoramiento del medio ambiente;
- asegurar la participación de la sociedad en la protección de nuestro medio ambiente, y
- establecer y mejorar los canales de comunicación y apoyo con otros países para la solución del problema ecológico<sup>87</sup>.

En esta lógica, se creó el **Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente** en 1990, que procuraría encontrar una nueva forma de desarrollo que permitiera ofrecer más bienes y servicios sin afectar los procesos del patrimonio natural nacional. En él se elaboraron diagnósticos forestales, de contaminación del agua, del aire, suelo y sus causas, como la sobreexplotación del agua dulce, la agricultura, entre otros. También se obtuvieron avances en cuanto a la prevención, control, conservación, fomento y ordenamiento territorial.

Aún con los mencionados reconocimientos de los problemas ambientales, en la opinión de Carabias y Provencio, el Programa “no representó una nueva concepción de la estrategia ambiental [...] El sesgo que había manifestado la SEDUE hasta 1988 se mantuvo, y con ello, muchas de las áreas críticas siguieron desatendidas [...]”<sup>88</sup> fue en este periodo donde se llevaron a cabo las acciones de prevención y control para la contaminación del aire, principalmente, y del agua; se cerraron algunas fábricas y se firmaron convenios con otras, inició el programa de verificaciones a automóviles y el “no circula”, se sustituyeron la mayoría de las unidades de Ruta 100 y se definió el Plan de contingencias para la Ciudad de México. En el ramo de la conservación, aumentaron el número de áreas protegidas y se creó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, así como listados de especies endémicas y en peligro de extinción; de igual manera, se comenzó el programa de ordenamiento ecológico del territorio. Aunque se consiguieron ciertos avances, el proyecto tenía metas mucho más ambiciosas, pero limitaciones de recursos humanos y presupuestales.

---

<sup>87</sup> íbidem.

<sup>88</sup> Julia Carabias y Enrique Provencio. 1994. La política ambiental mexicana, antes y después de Río. En Alberto Glender y Víctor Lichtinger (Compiladores). LA DIPLOMACIA AMBIENTAL: MÉXICO Y LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. SRE, FCE. P. 14 recuperado en la URL: <http://enpro.mx/publica/politicaambiental.pdf>

Estas acciones; la construcción de nuevas organizaciones proambientales, una ley general en materia ambiental y el desarrollo de las actividades de vigilancia y control de la contaminación, fueron la base institucional en la que el Estado construyó sus capacidades de gestión pública para operar una política ambiental.

El progreso mencionado se vió cobijado por la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, que dio como mandato a las naciones generar instrumentos administrativos y de gobierno que hicieran posible pasar del discurso a la acción hacia el desarrollo sustentable. De este modo, México acogió los compromisos derivados de la Cumbre y las Convenciones Marco de Cambio Climático y Bosques y elaboró su Agenda 21, el instrumento administrativo encaminado a la descentralización o federalización de las acciones de protección, vigilancia, control y procuración ambiental.

Dos años más tarde, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) trajo una oleada de participación y presión de grupos ambientales<sup>89</sup> de Canadá, Estados Unidos y México por tratarse de apertura comercial entre tres países desiguales en materia industrial y, más importante para el tema, en legislación y normatividad ecológica. En el preámbulo de las negociaciones y la firma misma, nuestro país entró en un momento de intensa actividad legislativa. A cinco meses de la firma del Tratado, México entró a la OCDE lo que también trajo consigo acciones institucionales y normativas encaminadas a la “modernización” necesaria para alcanzar las metas establecidas al entrar a la organización y, sobre todo, a cumplir los compromisos comerciales del Tratado.

### **El PND 95-00 y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).**

La creación de una Secretaría de Estado destinada a la protección, conservación y aprovechamientos de los recursos naturales y el medio ambiente formó parte de las acciones emprendidas a partir del TLCAN y, de alguna manera, se debió al reconocimiento de las necesidades y la magnitud de los problemas identificados nacional e internacionalmente.

El primero de diciembre de 1994, la administración entrante con Ernesto Zedillo como presidente, nombró a la Maestra en Ciencias Julia Carabias Lillo como Secretaria de la Secretaría de Pesca, que se convertiría a finales de mes en la SEMARNAP. Esta secretaría sería la responsable

---

<sup>89</sup> “Entre los diversos objetivos de los grupos ambientalistas de EUA, se concibió enganchar el acuerdo comercial al desarrollo sostenible, generar salvaguardias para la protección ambiental, eliminar las ventajas comerciales basadas en cuestiones ambientales, incrementar el financiamiento para la administración ambiental en México y la región fronteriza y crear nuevas estructuras institucionales para la administración ambiental tanto en la arena trinacional como en la frontera entre EUA y México” (Mumme, 1993:87) P. 26 en [http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/23/23\\_5.pdf](http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/23/23_5.pdf)

de integrar la política ambiental con la económica y la de desarrollo social, haciendo el camino hacia el desarrollo sustentable.

La estructuración de la SEMARNAP no tuvo precedentes; en múltiples ocasiones, en nuestro país, las cabezas de sector son elegidas por los presidentes a través de reparto de cuotas políticas y compadrazgo, sin embargo, la Maestra Julia Carabias y su equipo, fueron profesionistas con conocimientos especializados en la materia, sin compromisos partidistas y con experiencia.

El Plan nacional de Desarrollo 1995-2000, mismo que dio sustento a la creación de SEMARNAP, contiene 5 objetivos fundamentales:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Dentro del último objetivo fundamental se encuentra la política ambiental para un crecimiento sustentable, donde se describe grosso modo la situación ambiental del país, así como los problemas y retos a enfrentar en el sexenio dentro y fuera del país. En el mismo tono del Plan Nacional anterior, el del 95 busca consolidar e integrar la normatividad, fortalecer la aplicación de estudios de evaluación de impacto ambiental y la intención de cambiar patrones de producción y consumo, encaminados a alcanzar un desarrollo sustentable y calidad ambiental. Este capítulo tiene el siguiente objetivo:

*Promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunden en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia.*

En materia económica menciona la idea de desarrollo sustentable, más allá de esta inclusión, no se debe señalar que estas estrategias rigieron durante su periodo de vigencia debido a la crisis

económica que sufrió el país. Sin embargo en el PND 95-00 se propone la creación del Programa para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable. Al respecto el Plan fijó:

*Buscar un equilibrio -global y regional- entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes.*

La SEMARNAP sería la responsable de fortalecer las leyes y normas ambientales, contribuir a mejorar la vida de la población del país, y garantizar la sustentabilidad a través del aprovechamiento “sustentable” de los recursos renovables y el aseguramiento de los recursos naturales “necesarios” para el desarrollo económico. Aun cuando, como se ha mencionado, se tuvieron a lo largo de más de 20 años, esfuerzos encaminados a mejorar el medio ambiente y cuidar los recursos naturales, el tema hasta el momento se encontraba sectorizado; se administraba por separado el agua, el suelo, los recursos pesqueros y forestales, aire, flora y fauna, etc. La titular de la SEMARNAP presentó su iniciativa incluyendo al sector minero para pasar a ser atribución de esta secretaría al ser un recurso no renovable y que conlleva un deterioro realmente significativo en el sitio donde se desarrolle, así como a la población cercana, empero, la Cámara de Diputados lo excluyó dejando a cargo de la Secretaría de Energía su impulso y fomento aún cuando a la SEMARNAP le correspondería administrar y regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de la nación de un modo sustentable (exceptuando el petróleo y carburos).

Es importante destacar que el sector minero también formó parte de las negociaciones en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, lo que también ha dejado muy mal parado a Canadá. Dicho acuerdo internacional, así como los diversos “ajustes” recomendados por organismos internacionales, significaron una reforma al artículo 27 constitucional (cambiando toda la orientación legislativa minera) marcando las pautas de qué sí y qué no podría aprobarse para el sector<sup>90</sup>. Las reformas dejaron el camino hecho para que las empresas mineras se apropiaran por varias decenas de años de los recursos naturales del país. “Entre otras cosas, se declaró de utilidad pública la actividad-con lo cual, si los campesinos no autorizaban el uso de sus tierras por las empresas mineras se les podía expropiar; se otorgó una sola concesión, que

---

<sup>90</sup> Destacan entre las leyes reformadas: Ley Minera; Ley General de Bienes Nacionales, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley de Aguas Nacionales, Ley Federal de Derechos, Ley de Inversión Extranjera, Ley Agraria y, Ley General de Equilibrio Ecológico y protección al Ambiente.

ampara tanto la exploración como la explotación por cincuenta años, renovables por otro periodo igual -es decir, cien años-; se autorizó a los titulares de las concesiones a enajenarlas y juntarlas, generando una especulación privada con la riqueza pública; se autorizó el uso gratuito del agua y el pago de sólo entre cinco y 111 pesos semestrales por hectárea de tierra concesionada, y se autorizó también no pagar impuesto alguno por la extracción del mineral”<sup>91</sup>.

La minería es el mejor ejemplo de actividad extractiva totalmente devastadora<sup>92</sup> tanto en lo ambiental como en lo cultural. Justo en 1994 se desenvolvía un caso de violación a los derechos humanos en una comunidad binacional indígena ubicada en Estados Unidos y Sonora<sup>93</sup> por parte de una empresa de capital canadiense, cuyo desenlace fue dúctil: Se permitió continuar con la actividad minera pero con precauciones y medidas ambientales y culturales resultado de una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) presentada por el promovente del proyecto minero. La metodología y la normatividad utilizada para este tipo de actividades son condescendientes y hechas ‘a modo’ para que, a pesar de todo, se siga produciendo y extendiendo la explotación.

Se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1994 un día antes de la comparecencia de la Maestra Carabias ante el Senado, donde quedaron las atribuciones a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en el Artículo 32 Bis. Su misión fue la siguiente<sup>94</sup>:

“Fomentar el aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente que consolide el desarrollo presente y futuro de los mexicanos; que permita una mejor calidad de vida para todos; que propicie la superación de la pobreza y contribuya a un crecimiento económico basado en procesos productivos y tecnologías que no degraden los recursos ni la calidad del ambiente”.

En cumplimiento con los principios de la Agenda 21, la SEMARNAP estableció la promoción de la participación social como una de sus políticas centrales, constituyendo el Consejo Consultivo

---

<sup>91</sup> López Bárcenas, Francisco. Invasión anticonstitucional de la minería en México, 22 de abril de 2013, Desinformémonos. Consultado el 25 de mayo de 2016 en: <http://desinformemonos.org/urgente-una-reforma-legal-a-la-mineria/>

<sup>92</sup> Está documentado los efectos negativos de esta actividad en el país y el resto del mundo. Sin embargo, en México por su naturaleza multicultural y de gran biodiversidad, se han realizado protestas sociales con activistas en pro de los pueblos originarios y ambientales en contra de ciertos desarrollos que representan un peligro para las comunidades cercanas al proyecto minero. Gracias a la actividad minera, han proliferado enfermedades “raras” consideradas otrora extinguidas, contaminación de mantos freáticos, cambios en el paisaje, deforestación, contaminación del suelo, del agua, y la destrucción de la forma de vida y cotidianidad de las comunidades.

<sup>93</sup> Véase el caso de La Choya, Minera Hecla en Quitovac, Sonora.

<sup>94</sup> INAP, La organización de la Administración Pública en México, P. 236.

<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20organizacin%20de%20la%20administracin%20pblica%20en%20mxico%20e.pdf>



Nacional para el Desarrollo Sustentable y reactivando “los Consejos Técnicos Forestales, el Consejo Técnico Consultivo para la Conservación y Restauración de Suelos, el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Pesca Responsable, el Comité nacional de pesca y Recursos Marinos y sus correspondientes estatales, los Consejos de Cuenta, el Comité Consultivo nacional de normalización para la Protección Ambiental y la Comisión de la Zona Metropolitana del Valle de México, entre otros”<sup>95</sup>.

Un reto importante fue la consolidación de la integración de múltiples recursos a una sola administración: forestales, pesqueros, protección al ecosistema, prevención y control de la contaminación y agua; conjuntar el sector ambiental con el de los recursos naturales derivó en programas que buscaron cambiar la tendencia de desintegración:

- Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas
- Programa de Conservación y Aprovechamiento de la Vida Silvestre
- Programa de Pesca Responsable
- Programa de Desarrollo Forestal

SEMARNAP plasmó sus políticas, en seis estrategias que estarían encaminadas a cumplir los cuatro programas sectoriales planteados en el Plan Nacional de Desarrollo. Las estrategias de la Secretaría fueron: Protección, conservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales; Manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la pesca; Inspección, vigilancia y control; Educación, capacitación y difusión; Investigación y desarrollo tecnológico; Planeación y desarrollo institucional. Éstas fueron estipuladas dentro de la visión de los diferentes órganos administrativos pasados en un esfuerzo integrador.

El Programa de Medio Ambiente 1995-2000, incorporó las mencionadas estrategias y nuevos conceptos. “Plantea la necesidad de reconocer la importancia del sistema industrial como pieza clave de las transformaciones regionales y ambientales, reconoce las rigideces e insuficiencias en el campo de las regulaciones e instituciones del medio ambiente [...] Entre los instrumentos de una política ambiental industrial, identifica la expedición de normas como uno de los pilares de la política ecológica, la autorregulación [...] y las auditorías ambientales”<sup>96</sup>, este reconocimiento forma parte de la orientación hacia el desarrollo sustentable al tratar de incluir al sector económico e, incluso, impulsar los negocios ambientales y el mercado ambiental para conformar un sector productivo y de servicios con mayor impacto en el Producto Interno Bruto del país.

---

<sup>95</sup> Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 1994-1995 los primeros retos. Antecedentes históricos de la política ambiental en México, SEMARNAT, México. P. 16

<sup>96</sup> Micheli, Jordy. Política Ambiental en México y su dimensión regional, El Colegio de Sonora, vol. XIV, No. 23.2002. P. 145. Recuperado de la URL: [http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/23/23\\_5.pdf](http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/23/23_5.pdf)

Como parte de los cambios normativos y administrativos efecto de la firma del TLCAN y otros compromisos internacionales, y tras la creación de la SEMARNAP, la concepción de política ambiental se transformó y con ésta la LGEEPA, a fin de emparentarla con los compromisos adquiridos. “Para la entrada en vigor del TLCAN, México tuvo que firmar, al mismo tiempo, otros dos acuerdos: el de cooperación ambiental y el de cooperación laboral. El primero implicó la incorporación de aspectos jurídico-ambientales que no estaban contemplados en la LGEEPA de 1988”<sup>97</sup>.

Antes de las reformas, la LGEEPA era un instrumento bien fundamentado en la realidad nacional, aun cuando fue un instrumento innovador y que conjugó todos los aspectos de la política ambiental, era aplicable y fue gracias, en parte, a este instrumento jurídico que se pudo avanzar en la materia. Sin embargo, las reformas del 96 carecieron de esta propiedad; la OCDE planteó recomendaciones en la materia como el principio de “el que contamina paga”, la incorporación de instrumentos económicos como componente de la política ambiental y la búsqueda de la descentralización por medio del principio de subsidiariedad [...] Era difícil lograr que muchas normas se cumplieran, se pusieran en práctica o se impusieran las sanciones que su incumplimiento provocaba.<sup>98</sup>

En el decreto de reforma, entre otras cosas, se destaca que el trabajo realizado estuvo orientado a los principios de la nueva política ambiental que a su vez, está fundada en el principio del desarrollo sustentable. Se modernizaron los aspectos normativos e institucionales ecológicos, se profundizó en la descentralización y la distribución de responsabilidades y competencias entre los órdenes de gobierno, y se adhirieron elementos sancionadores, de inspección y vigilancia así como espacios para una mayor participación social.

### **La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

El sexenio de Ernesto Zedillo fue uno de los más fructíferos para la administración del medio ambiente. Aún con los problemas y tensiones que existieron en el Congreso de la Unión, durante su último año de gestión, debido al inminente cambio de partido en el poder llamada la “transición democrática”. En el último año de gobierno se creó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), se expidió la Ley General de Vida Silvestre y, como ya se mencionó, hubo un cambio en el enfoque de la política ambiental, principalmente en la atención de la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos concertada pero a su vez,

---

<sup>97</sup> Lezama, Op.Cit. P. 48

<sup>98</sup> Íbid. P. 49

heterogénea geográfica y culturalmente hablando. Este cambio inició y se materializó a través de programas como el de “Desarrollo Regional Sustentable, el de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales y el del Corredor Biológico Mesoamericano. Todos ellos involucraron a los distintos órdenes de gobierno...”<sup>99</sup>.

El 30 de noviembre del 2000 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tuvo un cambio, dejando a los recursos pesqueros fuera de la gestión ambiental para regresarlo al sector productivo a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y transformando a la de medio ambiente en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Este cambio se ha interpretado a veces como un esfuerzo en transitar hacia una gestión funcional donde se esté únicamente interesado en la protección ambiental y de los recursos naturales, la contaminación y la pérdida de biodiversidad, asimismo se trata de justificar la reubicación de la pesca debido a una “reestructuración” institucional para dar paso a una política transversal. Sin embargo, en los hechos es claro que se buscó acotar las funciones de la secretaría imponiendo, como ha sido invariablemente, los criterios de productividad y valor comercial sobre los de sustentabilidad.

La gestión ambiental en el periodo de Vicente Fox tuvo varias operaciones adecuadas; desde el Plan Nacional de Desarrollo se incorporan dos objetivos referentes al desarrollo sustentable dentro de las tres grandes áreas (compuesto por tres gabinetes donde el presidente incluyó a la SEMARNAT) para la reorganización y acción del gobierno federal:

- Desarrollo Social y Humano
  - Objetivo rector 5: Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
    - Estrategias: Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil; Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores; Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos; Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos

---

<sup>99</sup> Carabias, J., J. de la Maza y E. Provencio. 2008. Evolución de enfoques y tendencias en torno a la conservación y el uso de la biodiversidad, en Capital natural de México, vol. III: Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad. Conabio, México. P. 12 Recuperado de la URL: [http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20III/III01\\_Evolucion%20de%20enfoques%20y%20tendencias%20en%20torno%20a%20la%20con.pdf](http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20III/III01_Evolucion%20de%20enfoques%20y%20tendencias%20en%20torno%20a%20la%20con.pdf)

ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables; Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección; Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos; Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.

- Crecimiento con calidad
  - Objetivo rector 5: Crear condiciones para un desarrollo sustentable.
    - Estrategias: Promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía; Promover una gestión ambiental integral y descentralizada; Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar tanto el desarrollo sustentable del país como la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias; promover procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; Mejorar el desempeño ambiental de la APF; Continuar en el diseño y la implementación de la estrategia nacional para el desarrollo sustentable; Avanzar en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.
  
- Orden y respeto

Aunque no es explícito, el objetivo rector 4 del área “Crecimiento con Calidad” también refiere a la sustentabilidad pues párrafos más adelante en el PND se observa que una de las estrategias de éste es *garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país*. Instando a las personas que emprenden o mantienen actividades económicas a proteger y restaurar el hábitat natural, sanear y aprovechar aguas residuales, conservar el suelo fértil, recuperar los mantos acuíferos, manejar adecuadamente los desechos agrícolas e industriales, preservar la diversidad biológica y explotación racional de los recursos renovables y no renovables<sup>100</sup>.

A través de estas estrategias, el gobierno federal pretendía incorporar criterios ambientales a todos los sectores que influyen en el medio ambiente y los recursos naturales. Como se planteó

---

<sup>100</sup> PND 2001-2006 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001)

en el apartado de política ambiental de esta tesis, este tipo de acciones, de participación y de inclusión, son las necesarias para desde ahí, generar la política ambiental acorde con la realidad temporal del país.

En el 2001 se amplían los espacios de participación ciudadana y se introduce el principio de transparencia con el objetivo de acercar a más personas en el quehacer ambiental a través de la facilitación de información relevante. De igual manera, se sigue impulsando la descentralización y la distribución de responsabilidades y funciones en los órdenes de gobierno, siempre articulados por la federación.

En el mismo año, se presentó el Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal donde “más de 30 dependencias federales se comprometieron a asumir el desarrollo sustentable como parte de los objetivos de su gestión. Mediante los principios de la integralidad y la transversalidad se desea capitalizar los esfuerzos tanto en el sector ambiental del gobierno federal como entre los distintos sectores de la administración, proponiendo metas conjuntas al más alto nivel y estableciendo compromisos y dando seguimiento a las decisiones y las acciones tomadas. Todo esto se lleva a cabo según un instrumento de gestión integral y transversal denominado “Agendas de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable”<sup>101</sup>.

Al establecer la sustentabilidad como uno de los criterios centrales para el desarrollo de la nación<sup>102</sup> quedó claro que el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales sería una de las prioridades de la administración de Vicente Fox. Dentro del PND hay una declaración de la *Visión de México 2025* donde se plasman las aspiraciones de la sociedad mexicana que se sintetiza de la siguiente forma: “México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional”<sup>103</sup>.

En este panorama, “se llevó a la inclusión en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos naturales, 2001-2006 (PNMARN) de los compromisos de 14 dependencias e instituciones de

---

<sup>101</sup> Lezama, Op.Cit. P. 51

<sup>102</sup> En el DOF de fecha 30/05/2001, se establecen como criterios la inclusión, sustentabilidad, competitividad y el desarrollo regional.

<sup>103</sup> Íbidem.

gobierno federal, surgidos del Programa para Promover el Desarrollo Sustentable de 2001; éste reconoce que alcanzar un desarrollo sustentable es una responsabilidad compartida de todas las secretarías y que la política ambiental es transectorial, por lo que por primera vez se adoptan compromisos ambientales específicos que se incorporaron en los programas de otras secretarías, elaborados con la participación de la Semarnat<sup>104</sup>, estos programas fueron creados en un ejercicio de colaboración entre las dependencias e instituciones con la Semarnat.

El PNMARN “se sustenta en seis pilares, entre los cuales destacan tres en cuanto a la incorporación de la dimensión ambiental”<sup>105</sup>:

1. Integralidad, que considera que los recursos naturales deben ser manejados de forma conjunta y coordinada.
2. Los compromisos de los sectores del gobierno federal para incluir la variable ambiental en el desarrollo sustentable.
3. La nueva gestión, que impulsa el nuevo federalismo ambiental con las autoridades estatales y municipales, pero reservándose el manejo de las cuestiones regionales.

La Semarnat estableció 17 programas (anexo 1) para llevar a cabo los seis pilares de la política ambiental, cuatro programas estratégicos, dos cruzadas nacionales, cuatro programas regionales y multisectoriales, tres programas especiales y cuatro programas de carácter sectorial e institucional<sup>106</sup>:

Tener agendas de transversalidad y contar con la participación e inclusión de más de treinta instituciones de gobierno así como poder generar poco más de cien acciones y/o proyectos dentro de la agenda es uno de los éxitos del gobierno en materia ambiental del sexenio y un avance de la política ambiental nacional al crear un precedente de cooperación interinstitucional. Además, el Plan Nacional de Desarrollo incluyó a la sustentabilidad ambiental como elemento a considerar transversalmente en el análisis y creación de políticas públicas en materia económica, social, etc., con objetivos claros, medibles y con mecanismos de evaluación y seguimiento.

Sin embargo, aun cuando muchas de las declaraciones de resultados publicados son en tono célebre por el éxito de las acciones, las metas, objetivos, etc., no fueron alcanzados o cumplidos en su totalidad. El mecanismo de seguimiento y evaluación Programa Anual de Trabajo 2004 es

---

<sup>104</sup> Lezama, Op.Cit. P. 265

<sup>105</sup> Ibidem. Los seis pilares son: integralidad, compromiso de todos los sectores económicos, nueva gestión ambiental, valoración de los recursos naturales apego a la legalidad y combate a la impunidad ambiental, y participación social y rendición de cuentas.

<sup>106</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente", en *Medio ambiente* [Actualización: 28 de agosto de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

el único reporte de resultados del sexenio <sup>107</sup> “Hay que destacar que la Semarnat ha identificado las limitantes para esta falta de coordinación, pero no ha hecho hincapié en la ejecución con las modificaciones legislativas necesarias. En su análisis han surgido como obstáculos para la transversalidad la insuficiente coordinación intra e intersectorial, la falta de obligatoriedad de los compromisos compartidos y la insuficiencia del marco jurídico en los temas de integralidad, transversalidad y desarrollo sustentable, pero no terminan de impulsarse acciones en este sentido”<sup>108</sup>.

Para este sexenio, se denominó a la política ambiental como el Desarrollo sustentable, buscando que el desarrollo económico fuera sustentable y beneficiara a “todos los mexicanos”. El agua y el cuidado de los bosques fueron temas considerados al inicio de la administración, como “de seguridad nacional”. Se contó con un Programa Nacional de Reforestación y el Programa Nacional Hídrico pero no tuvieron el resultado esperado. Organizaciones como Greenpeace y el Cemda recriminaron la administración del medio ambiente en el sexenio de Vicente Fox, sobre todo por el incumplimiento de las promesas de campaña, la mercantilización de los recursos naturales; el compromiso de “asegurar que la variable ambiental esté completamente integrada en todos los sectores económicos y en todos los niveles de las acciones de gobierno” fue totalmente incumplido.

De acuerdo con Greenpeace: “se perdieron 3 millones 600 mil hectáreas de bosques, en tanto que el gobierno dice que en el mismo periodo plantó mil millones de arbolitos en campañas de reforestación lo que, de sobrevivir en su totalidad, hubiera reforestado 1 millón de hectáreas. Considerando el índice de sobrevivencia reportado por Conafor, se reforestaron con éxito 287 mil hectáreas en este sexenio; la Semarnat asegura que la deforestación pasó de 630 mil hectáreas por año en el 2000, a menos de 234 mil en 2005 [...] ha manipulado la información [...] retiró de la definición de bosques a los matorrales, con lo que saca de sus cuentas a este ecosistema, a grandes superficies de manglar y de selva baja caducifolia; [...] la tala ilegal se da impunemente, [...] cada año se producen 7 millones de metros cúbicos de madera ilegal, casi lo mismo que se produce legalmente (8 millones) [...]. Se viola el Convenio de Estocolmo, pues se siguen otorgando permisos para incinerar residuos peligrosos y se violan los derechos de las comunidades...”<sup>109</sup> y en el mismo tono continúa la organización en temas de océanos, residuos, manglares, incendios, energía, transgénicos, bioseguridad, etc.

---

<sup>107</sup> Domínguez, Judith. Integralidad y Transversalidad de la Política Ambiental, en José Luis Lezama y Boris Graizbord (coord.) Los grandes problemas de México, Tomo IV Medio Ambiente, El Colegio de México, P. 272. Recuperado en la URL: <http://2010.colmex.mx/16tomos/IV.pdf>

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> Navarro Cecilia, Fox llega al final de su sexenio con el medio ambiente en alerta roja, El Jarocho Verde, GREENPEACE, Octubre 2006. Recuperado de la URL:

El cambio en la política ambiental dentro del Plan Nacional de Desarrollo fue notable, en la teoría considero que hubo grandes avances, así como la disposición inicial de las diferentes dependencias de participar “activamente” en el desarrollo sustentable incluyéndolo en sus actividades regulares. Sin embargo, en la práctica, este supuesto desarrollo sustentable se vio supeditado al sector económico, puesto que se concentró en el crecimiento y su valorización monetaria para medir la “inversión y/o el crecimiento”, el empuje al inicio del sexenio fue un momento de oportunidad para fortalecer a Semarnat y demás instituciones ambientales frente a los otros ministerios, pero fue totalmente desaprovechado por la falta de presupuesto, coordinación y apoyo en general. El compromiso de SEMARNAT en este sexenio “Asegurar que la variable ambiental esté completamente integrada en todos los sectores económicos y en todos los niveles de las acciones de gobierno”<sup>110</sup> se cumplió sólo en el papel.

### **Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012**

El 31 de mayo de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2007-2012 del presidente Felipe Calderón. Tres meses antes, en febrero del mismo año, se aprobó la primera reforma de este gobierno a la LGEEPA que estuvo enfocada en el ordenamiento territorial y el impacto ambiental de los asentamientos humanos e infraestructura; meses después, en junio y julio, se adicionan reformas en temas de contaminación, desecación, extracción, organismos genéticamente modificados y estímulos fiscales para la conservación y restauración de las ANP.

En este caso, el gobierno fue en la teoría un poco más allá del desarrollo sustentable dentro del PND, aunado al desarrollo humano y se convirtió entonces en “Desarrollo Humano Sustentable” que se refiere a que el enfoque ambiental debe también considerar la satisfacción de las necesidades humanas tales como la alimentación, salud, educación, etc.

En parecida sintonía al Plan del periodo anterior, “el medio ambiente aparece en este plan como un criterio rector del ejercicio de la planeación gubernamental. El desarrollo sustentable emerge como el principio común que guía la transversalidad de la política pública. la sustentabilidad a la que alude el PND trata, por una parte de conciliar el desarrollo económico, las inversiones públicas y privadas y la rentabilidad económica con su base natural, con los llamados recursos naturales, de tal manera que se asegure el derecho de las generaciones futuras para contar con

---

<http://www.lavida.org.mx/sites/default/files/201309/1NE.20%20EL%20MEDIO%20AMBIENTE%20AL%20FINAL%20DE%20SEXENIO%20DE%20FOX.pdf>

<sup>110</sup> Nueva Política de Medio Ambiente en México: El Desarrollo Sustentable, SEMARNAT. Mayo 2002. Consultado el 05 de junio de 2016 en [http://ccds.Semarnat.gob.mx/regiones/ccnds/2002-2004/sesiones\\_ordinarias/1a\\_sesion\\_2002/documentos\\_presentados\\_pdf/szekely-1a-ord-nac.pdf](http://ccds.Semarnat.gob.mx/regiones/ccnds/2002-2004/sesiones_ordinarias/1a_sesion_2002/documentos_presentados_pdf/szekely-1a-ord-nac.pdf)



una riqueza natural suficiente que satisfaga sus propias necesidades”<sup>111</sup>, de esta manera también se buscó crear negociaciones y acuerdos con los sectores económicos, sociales y políticos, sobre todo con los de injerencia directa en el territorio y los recursos naturales. Al inicio de su gobierno, el presidente Calderón aseguró que toda la política pública estaría vinculada a la preservación ambiental y el desarrollo sustentable. E imitando al presidente Fox, denominó al tema ambiental como de “seguridad nacional”.

El PND 2007-2012 fue estructurado en cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

El Plan menciona que fue construido con base en lo planteado por “la perspectiva de futuro que queremos los mexicanos a la vuelta de 23 años, de acuerdo a lo establecido en el Proyecto Visión México 2030”<sup>112</sup> proyecto realizado por Calderón antes de tomar la presidencia y que algunos especialistas<sup>113</sup> en materia económica y social criticaron impetuosamente por la amenaza privatizadora y de despojo que representaba. El Proyecto, realizado antes del primero de diciembre de 2006, también estuvo dividido en cinco ejes nombrados igual a los rectores del Plan Nacional de Desarrollo excepto por el cuarto, denominado “desarrollo sustentable” en lugar de “Sustentabilidad ambiental”.

Sus críticos afirman que el Proyecto fue pactado con altos ejecutivos transnacionales y de iniciativa privada, pues la intención era impulsar la inversión extranjera y privada. En el ámbito ambiental, el objetivo perseguido fue abolir la propiedad pública, los ejidos y despojar de sus tierras a campesinos, así como privatizar espacios como costas y recursos naturales estratégicos en el área.

La SEMARNAT no fue capaz de actualizar las normas referentes a los límites de contaminantes para transporte particular, de pasajeros y de carga; a la distribución de diesel de ultra bajo azufre;

---

<sup>111</sup> Lezama, Op.Cit. P. 53

<sup>112</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Presidencia de la República. <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

<sup>113</sup> Carlos Antonio Aguirre Rojas investigador en ciencias sociales; Ana Luisa Neiro Monroy maestra en relaciones internacionales y especialista en Derechos Humanos; Arturo Huerta González doctor en economía, Luis Arriaga Valenzuela especialista en Derechos Humanos; Victor H. Palacio investigador en ciencias sociales y agronómicas, entre otros.

y el establecimiento de límites más altos de rendimiento de combustible por kilómetro<sup>114</sup>, desde estas acciones, el compromiso de mejorar la calidad del aire no fue cumplido. Incluso, el gobierno de Calderón fomentó la producción de petróleo (aunque aumentó la tasa de restitución de reservas por barril) y la dependencia a los combustibles fósiles [incluyendo la explotación de yacimientos de gas Shale], soslayando las fuentes de energía renovable y “limpias”. Fue Petróleos mexicanos (PEMEX) quien no cumplió con el “calendario del programa de combustibles limpios que obligaba a distribuir diesel de Ultra Bajo Azufre (UBA) en toda la República. Sin embargo, PEMEX, con la complacencia del presidente Calderón, decidió no sólo ignorar este compromiso, sino ampararse en contra de la NOM-086-SEMARNAT-SENER-SCFI-2005, en cuya elaboración participó y, en cambio, optó por elaborar una nueva norma para sustituir a la 086, y con la cual piensa eludir el cumplimiento del calendario”<sup>115</sup>. La Semarnat también permitió la siembra “piloto” de maíz transgénico, el desarrollo de proyectos turísticos en zonas de fragilidad ambiental y en zonas protegidas, costas, etc.

En el espacio de la política forestal, al igual que los gobiernos anteriores, Calderón basó su programa en reforestación en lugar de apostar por la conservación de los bosques usando como estrategias el combate a la deforestación, prevención de incendios e incluso fusionar la política de desarrollo rural con la silvicultura y la conservación de la biodiversidad, tal como lo hacen Estados miembros de la Unión Europea y otros miembros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en específico, de participantes del Comité de Montes (órgano institucional de la FAO en el sector forestal), del cual México es integrante y donde la Universidad Nacional Autónoma de México ha cooperado con investigaciones. Lo peor de la histórica política forestal, que continúa en el gobierno de Peña Nieto, es la ínfima tasa de supervivencia de los árboles y plantas, la utilización de especies exóticas y clones o “piecitos”, asimismo la enorme cantidad de recursos económicos que ésta representa<sup>116</sup>.

“...si los programas de reforestación nacionales hubieran sido medianamente exitosos, el país entero estaría cubierto de árboles, incluyendo las 200 millas de exclusión marina.”<sup>117</sup>

Las “estrategias” y la actitud de Calderón dentro y fuera del país como un asiduo defensor del medio ambiente con toda la tendencia a hacer de México un abyecto productor de bonos de

---

<sup>114</sup> Centro Mexicano de Derecho Ambiental, El Gobierno de Calderón se va sin Actualizar ni Cumplir con Normas Ambientales de Calidad del Aire, noviembre 2012, México. Recuperado de la URL:

<http://www.cemda.org.mx/el-gobierno-de-calderon-se-va-sin-actualizar-ni-cumplir-con-normas-ambientales-de-calidad-del-aire/>

<sup>115</sup> Ibidem

<sup>116</sup> En el sexenio 2006-2012 el Presupuesto a la Comisión Nacional Forestal fue creciente, oscilando en los 5 mil millones de pesos por año.

<sup>117</sup> Dr. Roberto Lindig Cisneros dixit

carbono o bonos verdes, le valieron para ser visto como un dirigente regional en América Latina y para tener un nuevo puesto dentro de la Comisión Global sobre Economía y Clima, y de la Fundación Desarrollo Humano Sustentable como presidente, además en 2016 entró como colaborador en filial de la empresa Iberdrola, beneficiaria de la reforma Energética promovida y establecida en 2013 por el entonces presidente y donde, desde ese año, la ex secretaria de Energía Georgina Kessel funge como vocal.

### **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: ¿un golpe al federalismo ambiental?**

El proceso de descentralización comenzó en la década de 1970 y los primeros años de la década de 1980, el Estado comenzó a presentar los efectos propios de la fuerte centralización y el encasillamiento de la política económica en las estructuras burocráticas y el crecimiento de paraestatales. Algunos de los efectos fue el aumento del descontento de no pocos sectores de la sociedad, la actuación del gobierno, los resultados de ésta y por lo tanto los servicios públicos, eran cada vez más tardíos e inefectivos, poco prácticas y carentes de calidad.

La parálisis del Estado y el gasto injustificado y excesivo de recursos por parte del gobierno fueron la base para principiar la descentralización, se transfirieron obligaciones y facultades del gobierno central hacia los gobiernos estatales, la toma de decisiones y las acciones para dar respuesta a las necesidades y demandas de la de la población, estas serían más efectivas.

La estrategia se basó en dos frentes fundamentales que serían atendidos por los gobiernos que decidirán por los procesos administrativos con lo que se delegarían, en mayor o menor medida, atribuciones a las instancias de trabajo local. El primero tendría un impacto de carácter económico y el segundo de tipo político de participación social<sup>118</sup>, ésta última es donde se ubicó al tema ecológico.

La descentralización responde a la necesidad en la práctica de atender un servicio público que requiere de personal especializado, dependencia presupuestaria que da flexibilidad a las necesidades económicas de dicho servicio y procesos administrativos que favorezcan el ahorro de trámites para desahogar las cargas de trabajo de la administración central.

La descentralización administrativa es una forma de organización de la administración pública, que goza de personalidad jurídica propia y relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encomendarle la realización de funciones administrativas. Ésta implica “la transferencia de responsabilidades de planeación, administración, recolección y asignación de

---

<sup>118</sup> Guerra Martínez, Tonatiuh. Tesis: El papel de la descentralización educativa durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 en la educación básica, UNAM. 2013

recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades de campo de las dependencias gubernamentales, unidades o niveles de gobierno subordinado, autoridades y corporaciones públicas semiautomáticas, autoridades de áreas funcionales, u organizaciones no gubernamentales”<sup>119</sup>.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), no hay un modelo estandarizado de descentralización, sino que puede ser política, administrativa o fiscal, y conseguirse mediante la desconcentración y la delegación. Para el tema que se trata, se toma el caso de la delegación, donde el gobierno central transfiere ciertas facultades y responsabilidades a niveles inferiores de gobierno. El objetivo es aproximar el gobierno a la gente y lograr mayor transferencia y rendición de cuentas, un gobierno local actúa dentro de los parámetros normativos generales fijados por el gobierno central, pero goza de autonomía en relación con la manera de realizar sus funciones. Sin embargo, también se han tenido procesos de descentralización por desconcentración, donde la toma de decisiones sigue siendo competencia del gobierno central, aunque algunas funciones se trasladen a oficinas regionales<sup>120</sup>.

En 1987 como se menciona anteriormente, el Congreso de la Unión adquiere la facultad de legislar en términos de concurrencia de los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente y la restauración y preservación del equilibrio ecológico<sup>121</sup>. La política ambiental comenzó a descentralizarse a partir de 1989, en el territorio se descentralizaron funciones y responsabilidades proambientales, en particular a la aplicación de normas, es decir, la vigilancia y control dependen de los gobiernos estatales en colaboración con el federal.

Sin embargo, los esfuerzos por descentralizar las funciones de gobierno comenzaron en el periodo de presidencia de Miguel de la Madrid, se reformó el artículo 115 de la Constitución, reconfigurando las funciones y competencias de los gobiernos municipales; en la exposición de motivos de la reforma se “reconoce al municipio como la ‘comunidad básica, republicana y democrática, dotada de autonomía e independencia’, y se lo define como una unidad política que representa un primer nivel, cercano, de gobierno.”<sup>122</sup>

El PND de ese periodo, señaló acciones para mejorar las relaciones de coordinación entre los gobiernos locales y el federal; se buscó fortalecer el pacto federal y desarrollar la comunicación

---

119 Rodríguez, E. Victoria, La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo. Fondo de Cultura Económica, México, 1999. p.40

120 FAO <http://www.fao.org/docrep/007/y5444s/y5444s04.htm>

121 Piza Zarco, Reinisch Joanna, Tesis: Propuesta para la descentralización de la procuraduría federal de protección al ambiente como un organismo público descentralizado con funciones de autoridad administrativa. UNAM 2012

122 Cabrero Mendoza, Enrique. Gobierno y política local en México: lucas y sombras de las reformas descentralizadoras, Política y Sociedad, 2010, Vol. 47 Num. 3 P. 169

entre diferentes voces de la sociedad con los gobiernos municipales y estatales. El documento reconocía la preocupación ciudadana por el deterioro ecológico y el abandono del campo, por lo que el Ejecutivo federal promovió proyectos en la materia y la creación de organismos de protección ambiental en los municipios del país<sup>123</sup>. La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, promulgada un año antes, sirvió de base para este apartado del Plan, ya que la coordinación institucional y entre los órdenes de gobierno ya estaban contemplados en ella.

La contaminación atmosférica figuró en ese momento como primordial atención; las entidades federativas adquirieron la obligación de combatirla aún sin el apoyo o asesoramiento del gobierno federal, a través de la desestimulación del uso del transporte particular o privado y la ampliación y mejora del transporte público<sup>124</sup>. Este tema fue tratado sobre todo en las ciudades de los estados, que comenzaban a crecer acelerada y desordenadamente.

La materialización de la descentralización en la zona norte y fronteriza del país se desarrolló de manera distinta; cinco años más tarde, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, éstas regiones se basaron en los instrumentos creados a partir del Tratado: la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte (con sede en Chihuahua y Texas, respectivamente), mecanismos de toma de decisiones y financiamiento binacional; brindando a esta zona una perspectiva de desarrollo claramente diferenciada del resto del país<sup>125</sup>. Se creó en dicha década el Programa Frontera XXI, agrupando entidades ambientales tanto de México como de Estados Unidos y cuya estrategia se basa en la participación ciudadana, la descentralización de la gestión ambiental y el fortalecimiento de la gestión estatal y local.

Antes de la entrada del Tratado de Libre Comercio, la zona fronteriza del país ya contaba con una trayectoria de administración de los recursos naturales binacional. Reforzada esta relación en 1994 se levantó un programa transnacional consistente en infraestructura y desarrollo de recursos humanos, sin embargo, con el crecimiento del sector de maquila aumentaron los conflictos ambientales por la generación de residuos tóxicos y peligrosos. “Debido a las condiciones desérticas de la región, 75% de los proyectos [están dirigidos] a atender el problema del agua [...] el TLCAN, ha representado para la frontera norte de México el sustituto de una política estatal de desarrollo, dejando en manos de instituciones locales y supranacionales la iniciativa de constituir la infraestructura física pública”<sup>126</sup>.

---

123 Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. P. 22 en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/24785/22232>

124 *Ibidem*.

125 (Mumme, 1998) en [http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/23/23\\_5.pdf](http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/23/23_5.pdf) P. 27

126 *Ibidem*

La Semarnat es la cabeza del sector ambiental y cuenta con delegaciones federales en cada estado de la República, éstos se encargan de la planeación, ejecución, investigación y coordinación de las acciones ambientales. La oferta de descentralización planteada en 1996 contemplaba la transferencia de 36 funciones cuya modalidad de descentralización podía ser: excluyente, coadyuvante o concurrente<sup>127</sup>. Sin embargo, las funciones a descentralizar se hicieron desde la oficina central de la Secretaría y “sólo cinco de ellas ofrecían la posibilidad de generar ingresos”<sup>128</sup>. Es dentro de los Planes de Desarrollo estatales que se señalan los objetivos, proyectos y estrategias ambientales a tratar durante un periodo determinado.

La descentralización de las funciones de gobierno y la gestión de los recursos presenta per se obstáculos y complicaciones de tipo político, administrativo, de control y finanzas, por lo que poner en práctica las políticas planeadas puede ser incongruente y, en ocasiones, no coincide el objetivo de ésta con las metas alcanzadas. Generalmente, dicho objetivo es la prestación de un servicio más eficiente o incrementar la calidad de vida de la población local con el designio de cumplir objetivos nacionales o regionales<sup>129</sup>.

La toma de decisiones con una participación y conocimiento de la ciudadanía más inmediata, así como la disminución de costos y el afianzamiento de la democracia local y nacional, son las razones principales por las que se ha incrementado el número de servicios brindados por el gobierno local, sin embargo no ha habido un incremento considerable en la programación presupuestal aunado a la no generación de ingresos fiscales y recaudación de impuestos por los gobiernos locales “muchas pequeñas ciudades y aldeas rurales suelen ser unidades meramente políticas, en vez de verdaderos centros de prestación de servicios”.

Después del “sexenio perdido” en materia ambiental en el sexenio de Calderón Hinojosa (así como la década perdida en materia forestal de las administraciones panistas) el Partido de la Revolución Institucional regresó a encabezar la administración pública nacional

Un elemento, en mi consideración notable del regreso del PRI al gobierno federal fue el retroceso en la descentralización, se cambió lo “federal” por lo “nacional” en el discurso y se puso en marcha el fortalecer al gobierno central cuando el Partido Acción Nacional había avanzado, paulatinamente, en el fortalecimiento de los gobiernos locales.

---

127 <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/gestion/capitulo8.pdf> P. 108

128 Íbidem

129 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Estudios sobre tenencia de la tierra, Descentralización e impuesto predial rural* Roma, 2004. P. 9.

Consultado 21 marzo de 2016 en: <http://www.fao.org/docrep/007/y5444s/y5444s04.htm>

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 contiene tres estrategias transversales: democratizar la productividad, gobierno cercano y moderno y perspectiva de género; así como cinco ejes de gobierno: México en paz, México incluyente, México con educación de Calidad para todos, México próspero y México actor con responsabilidad global.

El sector ambiental y la sustentabilidad dentro del Plan, como idea y concepto, fue bastante ignorado y reemplazado por el *crecimiento verde*; es evidente que la sustentabilidad, a diferencia del Plan anterior, fue referida a un plano muy inferior al del crecimiento económico, del que solo sirvió de ornamento.

El sector se encuentra enmarcado en la Meta Nacional 4 México Próspero, en el objetivo 4.4. “Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo” en el que fue circunscrito el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) aprobado en diciembre de 2013. En el quinto párrafo del Diagnóstico del Promarnat se dice lo siguiente:

“En este contexto, [de baja competitividad nacional] el reto que enfrenta el país es establecer y seguir un modelo de desarrollo que permita alcanzar un crecimiento sostenido de la economía que reduzca los niveles de pobreza y que incremente el bienestar y la calidad de vida de todos los ciudadanos sin hipotecar la base de recursos naturales para las generaciones venideras. Esto es básicamente lo que significaría transitar hacia una economía verde que incluya, por supuesto, la creación de los llamados "empleos verdes". [...] "Enverdecer" la ruta del crecimiento y desarrollo nacionales, reconociendo el valor del capital natural sobre la economía, será un componente indispensable para avanzar hacia el desarrollo sustentable”<sup>130</sup>.

En el Pacto por México se estableció dentro de las prioridades la agenda internacional ambiental y el entonces Secretario de medio ambiente declaró que la SEMARNAT trabajaba para fortalecer la cooperación binacional en diversos temas para obtener recursos, capacitaciones y tecnología para “transitar hacia una economía verde”.

El cambio climático, en el discurso, ha sido tomado por la administración de Peña Nieto como un factor prioritario en la materia, creando la Ley General de Cambio Climático. Los escenarios presentados en nuestro país en los últimos años son preocupantes: el cambio climático tiene efectos ambientales sustanciales como la elevación del nivel del mar, sequías anormales y cada vez más severas, lluvias anómalas e incremento de la temperatura, efecto que, según el diagnóstico conservador del Panel Intergubernamental de Cambio Climático de 2013, podría

---

130 PND 2013-2018

alcanzar para el año 2035, 1.5° grados centígrados más. La Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), el Consejo de Cambio Climático (CCC) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) son algunas de las Instituciones (e instrumentos) creadas y, en el caso del INECC, modernizadas para enfrentar el reto que el cambio climático representa para México.

México Próspero pretendía impulsar el crecimiento sostenido de la productividad dentro de un entorno de estabilidad económica (entorno que a la fecha es totalmente inestable y con una tendencia decreciente) mediante la generación de igualdad de oportunidades, competencia sana empresarial y una política de fomento económico enfocada en generar innovación y desarrollo de los sectores estratégicos.

Las Estrategias del objetivo de la Meta Nacional “México Próspero” son:

- Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad.
- Fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.
- Implementar un manejo sustentable del agua, haciendo posible que todos los mexicanos tengan acceso a ese recurso.
- Proteger el patrimonio natural.

No es de sorprender que las metas enunciadas para el objetivo *4.4 Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo de México próspero* sean, todas, encaminadas al crecimiento económico puesto que esta meta y eje es justamente lo que se propone, acelerar el crecimiento<sup>131</sup>. Sin embargo, en “México incluyente” en el Objetivo 2.2. “Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”, en la Estrategia 2.2.3. “Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos”, una de sus líneas de acción dicta: *Impulsar políticas para el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos naturales existentes en las regiones indígenas y para la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, aprovechando sus conocimientos tradicionales*. Particularmente esta línea de acción parece estar cerca de lo que el Desarrollo Sustentable busca y procura, sobre todo porque se manifiestan los tres elementos (social, ambiental y económico). Esto también sirve de muestra de la integralidad de enfoques y temas que debe suponer la sustentabilidad. Cada una de las acciones sociales, políticas, administrativas, políticas y económicas tienen efectos

---

131 Ver anexo



en el medio ambiente; toda actividad humana impacta al ambiente a corto, mediano o largo plazo.

Por otro lado, México Incluyente tiene como objetivo *proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna*. En el objetivo se encuentra circunscripta la Política Nacional de Vivienda, enfocada en el desarrollo ordenado y sustentable tanto de la vivienda urbana como de la rural.

“Esta Política implica: i) lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional; ii) transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente; iii) reducir de manera responsable el rezago en vivienda; y iv) procurar una vivienda digna para los mexicanos”<sup>132</sup>.

Dicha Política buscó incrementar la competitividad y sustentabilidad en las ciudades controlando las “manchas urbanas” a través de créditos y subsidios para la construcción, ampliación y mejoramiento de las viviendas. Con ella se dio paso al nacimiento de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), aunque la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores son las instituciones que concentraron dos terceras partes de las acciones de gobierno en la materia. Y aun cuando la Política puede calificarse como una de las exitosas de la administración de Peña Nieto representando el 14% del PIB y habiendo entregado 1.72 millones de viviendas, el elemento de *sustentabilidad* ni siquiera ha sido tomado en cuenta, o no más allá de pensar que la sustentabilidad se refiere a crear viviendas con servicios urbanos y “cercanos” a las zonas de trabajo o industriales. A menos de dos años de terminar el sexenio, se firmó un Acuerdo de cooperación técnica del cual surgirá una reglamentación para construcción sostenible.

Así como la Política de vivienda, en el sector agroalimentario, agropecuario y pesquero se implementaron acciones de fortalecimiento y desarrollo en productividad y competitividad, sin embargo, la seguridad alimentaria ha sido considerada como la prioridad estratégica del sector, dejando olvidada la soberanía alimentaria y con ésta las vocaciones productivas de las diversas regiones del país; estas políticas también han sido supeditadas a la minería, la cual concentra 90 millones de hectáreas del país.

En otro orden de ideas, un aspecto relevante es que este PND fue el prelude para la Gestión para Resultados (GpR) aplicada a todas las Instituciones del país, al ser el primero en contar con indicadores que ayudaran a llevar a cabo la evaluación del desempeño y los resultados del sexenio cuando culmine. La GpR es una de las estrategias implementadas para llevar a cabo el

---

132 II.2. Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación 20/05/2013

Programa de Gobierno cercano y moderno que proporciona las herramientas para un gobierno efectivo y rendidor de cuentas. A pesar de haber sido implementado desde el 2009, este gobierno se propuso fortalecer la coordinación entre todas las dependencias de la Administración Pública Federal e incluir a las dependencias de gobierno local para homogenizar las políticas públicas en el diseño, ejecución y evaluación. No sólo fueron implementadas dichas herramientas para mejorar los resultados en los programas públicos sino para incluir el factor ambiental con un criterio de transversalidad: “es necesario instrumentar herramientas para monitorear la contribución de las diferentes dependencias y entidades gubernamentales a los objetivos ambientales e incorporar como criterio de las evaluaciones de impacto de todos los programas federales, el efecto que estos tienen en el medio ambiente. Mediante la coordinación intersectorial de las estrategias, acciones y metas gubernamentales se inducirán sinergias entre crecimiento económico, bienestar social y medio ambiente, logrando así el desarrollo sustentable”<sup>133</sup>. Además de esta afirmación, el Programa Sectorial incluye que lo “...que es importante resaltar y resume de manera general la situación del ambiente y el manejo de los recursos del país es la estimación que hace el INEGI sobre los costos económicos del agotamiento y degradación de los recursos naturales que fue de cerca del 7% del PIB, lo que es un indicativo de que hay mucho por hacer”<sup>134</sup>.

Para la Organización ambientalista Greenpeace, resumir la administración ambiental presidida por Enrique Peña es fácil: *“durante estos 20 meses de gobierno se consolidó un modelo extractivo de nuestros recursos naturales y se demostró el menosprecio al medio ambiente. Y lo peor está por venir”*. Esta afirmación fue dada a la sombra de las catástrofes ambientales sufridas en diferentes zonas del país: el derrame petrolero de Cadereyta, el de Huimanguillo, el vertido de agua con cianuro en El Oro (Durango) y, clasificado como la peor catástrofe ambiental de la industria minera en el país, el derrame de sustancias tóxicas en el río Sonora.

Es común pensar en la impunidad existente en el país, en todos los sectores, pero en materia ambiental es especialmente grave pues se integra la violación de diversos derechos humanos, civiles, sociales y económicos. Además de generalmente no ser cumplidas, las leyes en la materia son demasiado débiles y a mi parecer, están mal planteadas, pues sólo se concentran en los servicios ambientales y la “reparación del daño” se refiere únicamente a una retribución monetaria al afectado, si es que gana el juicio, pues las reformas energéticas, hacendarias y en telecomunicaciones (y la ya mencionada ley minera) favorecen y protegen a las grandes empresas.

---

133 Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, entrevista a Juan José Guerra Abud, consultado el 22 de enero de 2016 en:

[http://ceja.org.mx/IMG/Entrevista\\_55.pdf](http://ceja.org.mx/IMG/Entrevista_55.pdf) P.29

134 Ibid.

“(…) con la promulgación de las leyes secundarias de la reforma energética, Enrique Peña Nieto selló el retroceso ambiental en nuestro país, se nos condenó a seguir dependiendo de los hidrocarburos para la generación de electricidad (…) La dependencia del sector energético a los hidrocarburos vulnera a los sectores económico y social (…)acentuamos el cambio climático, la sobreexplotación de los recursos naturales y la contaminación, que repercuten en la salud de la población. (…) se legalizaron los abusos contra campesinos y comunidades con la creación de figuras legales como la “servidumbre legal, ocupación o afectación superficial de tierras”, eufemismos con los que las autoridades podrán despojar de tierras en los lugares donde haya hidrocarburos y al término de la "ocupación temporal", los dueños se quedarán con la responsabilidad de los contaminantes que se dejen en sus predios o también llamados “pasivos ambientales” y, por tanto, deberán compartir la responsabilidad en la remediación de la contaminación del suelo y agua”<sup>135</sup>

La organización también hace referencia a la violación al derecho humano al acceso al agua, la degradación de los suelos, la contaminación y pérdida de soberanía alimentaria en el sector agropecuario, la tendencia a reducir el presupuesto en este rubro; deforestación, estrategias fallidas para proteger a la fauna acuática en peligro de extinción, contaminación del aire y Áreas Naturales Protegidas sin planes de manejo.

En conclusión, con el Plan Nacional de Desarrollo en la administración de Peña Nieto se observó un retroceso en materia de desarrollo sustentable, ecología y medio ambiente. Se supeditaron estos conceptos a lo puramente económico. Sin embargo, se tuvieron avances en la rendición de cuentas e indicadores para darle seguimiento a los diversos programas y metas que de él emanan.

Los Planes Nacionales de Desarrollo parecen ser un instrumento superfluo, que durante las administraciones se olvidan y no son realmente los que direccionan el actuar del gobierno federal y menos del local. La realidad global y nacional a la que nos enfrentamos debería ser tomada como una oportunidad de replantear si es necesaria la existencia de tal instrumento así como modificar la ley de planeación. El gobernar por políticas públicas incita a modernizar los mecanismos direccionales por herramientas más flexibles y eficientes. Empero, para el tema en cuestión, es evidente la evolución y relevancia que tomó en el discurso político el tema ambiental en México, creciente a la par de las discusiones y acuerdos internacionales y regionales. Nacional e internacionalmente. Como fue mencionado con anterioridad, este discurso ha sido secuestrado por diferentes Estados, mandatarios e importantes empresas generadoras de impactos

---

135 Greenpeace, ¿Cómo le ha ido al medio ambiente con Peña Nieto?, 1 septiembre, 2014. Consultado el 22 de enero de 2016 en:<http://www.greenpeace.org/mexico/es/Noticias/2014/Septiembre/Como-le-ha-ido-al-medio-ambiente-con-Pena-Nieto/>

ecológicamente negativos, amojonando la sustentabilidad en una visión mercantilista, comercial; evidente es entonces también, la separación o disociación entre el discurso, los planes y los hechos; entre las metas u objetivos y los resultados. Sin embargo, sí es digno de mencionar que al 2013 el desarrollo institucional permeó en otros niveles de gobierno: 25 de las 32 entidades federativas contaron con dependencias a nivel de secretaría encargadas del tema ambiental.

## Capítulo IV

### Políticas Públicas y Democracia: en búsqueda de una forma de administración contemporánea

En los últimos años se ha tratado de adoptar en todas las naciones modelos administrativos innovadores para la solución de problemas y la optimización de las condiciones sociales, todo esto por la inminente crisis de la administración pública que empezó a darse en décadas anteriores. La disciplina de *políticas públicas* surgió en la década de 1950 en Estados Unidos bajo el argumento de la multidisciplina como forma científica de acercar el conocimiento, producto de la investigación aplicada, al poder político. El origen ciertamente sajón, particularmente norteamericano de este enfoque representa una visión técnica e instrumental de la forma en cómo los gobiernos y sus administraciones se acercan a los problemas públicos.

El modelo burocrático tradicional impedía que nuevas herramientas, mecanismos y métodos fueran adoptados por los gobiernos, dificultando a su vez la interacción incremental entre la ciudadanía, el gobierno y su brazo de acción.

Los comportamientos y razones de la congregación de individuos, son fenómenos poco definidos, generadores de efectos “antiintuitivos” que se transforman en anomalías imposibles de resolver bajo un paradigma pospositivista, hecho que hace a tales propuestas críticas en el futuro de la disciplina<sup>136</sup>. La rigidez del análisis científico se ha expuesto como poco capaz de demostrar empíricamente la eficiencia de sus medios y estrategias respecto a las anteriores, sobre todo en los problemas complejos (sociales, ambientales, políticos, etc). En las sociedades y organizaciones dentro de ellas, existen objetivos plurales, diversificados, así como los valores que los guían, por lo que, generalmente, no hay plena aceptación de éstos (objetivos), debiendo delimitar el campo de acción y estudio de la política pública; cabe mencionar, que en México es especialmente complicado utilizar herramientas o métodos técnicos rígidos dada su pluralidad y la gran polarización social dentro de todo el territorio y en los estados.

La racionalidad ha rodeado todo el espacio de acción y estudio de la cosa pública, es por esta racionalidad que existe profesionalización cada vez más especializada, creando tecnócratas poco hábiles para la definición y solución de situaciones complejas. El problema no es la racionalidad instrumental en sí misma, sino el intentar hacerla patrón universal<sup>137</sup>, tratar de forzar la situación social “caótica” a un sistema cuadrado y rígido al igual que sus métodos, ha sido un error de la administración pública y la política.

---

<sup>136</sup> Arellano, David. Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. P. 320

<sup>137</sup> *Ibid.* P. 325

Como propuesta, desde la perspectiva de Wildavsky, la política pública puede ayudar como ente racional parcializado, una fuente de vinculación entre la visión de la planeación y la visión de interacción social ya que la racionalidad es creada y definida artificialmente. El analista puede seguir usando el mismo proceso racional, el que parte de valores y fines dados para dirigirse a alternativas óptimas, excepto que debe estar consciente de que la solución racional solamente es parcial<sup>138</sup>.

Sería imposible determinar las racionalidades que poseen las organizaciones humanas, sin determinar e identificar las metas y objetivos que éstas persiguen o los intereses que existe por parte de cada miembro de la organización, mucho menos el interés común. Este fenómeno está caracterizado por irracionalidades e incongruencias en las relaciones de los integrantes y en la estructura que, para poder ser racionalizadas y limitadas por un marco de acción de tipo económico, deberían ser transformadas en algo mucho menos complejo, productivo y enriquecedor. Las acciones colectivas son un fenómeno multifacético, donde la racionalidad tradicional de la economía o administración están lejos de explicar la diversidad y diferenciación explosiva que el suceso cooperativo genera<sup>139</sup>.

En contraste, las políticas públicas utilizan la conjunción de diferentes disciplinas en un solo método<sup>140</sup>. Sin embargo, Enrique Cabrero menciona que la interdisciplinariedad no ha sido suficiente, a pesar de los diversos enfoques complementarios y la racionalidad del método. Es necesaria la existencia de un “punto de encuentro” entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos; del punto simultáneo de estudio de las políticas y en las políticas”<sup>141</sup>

Las políticas públicas sirven como herramienta para una mejor toma de decisiones y generación de mejores resultados, que impacten y trasciendan realmente en la vida de la población y la construcción de la sociedad. En su hechura se ponen en práctica elementos vitales de la política de cualquier nación, como la argumentación, persuasión y, sobre todo, el consenso.

La discusión y el disenso es de vital importancia ya que las políticas públicas son el instrumento innovador que la administración pública ha adoptado para arrojar resultados benéficos cualitativa y cuantitativamente a la sociedad, puesto que crea un sentido de confianza en los

---

138 *Ibíd.* P. 323

139 *Op.Cit.* P. 326

140 Lasswell, Harold () *la ciencia de policías*

141 Cabrero, Enrique. *Usos y Costumbres en la Hechura de las Políticas Públicas en México. Límites de las Policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes.* En: *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/vol. IX, número 002 Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2000. PP. 190

ciudadanos, a través de la búsqueda y procuración del consenso a la hora de planear y ejecutar las acciones de gobierno en el contexto de las sociedades democráticas plurales.

Es de esta manera en la que se concibe como punto integrador y reconciliador a las políticas públicas en el campo de la administración pública y la política, ya que ésta última es el espacio óptimo para la generación de acuerdos entre los gobernantes, los poderes, en sí, de todos los actores de la política o la realidad del país. La administración es el espacio donde se gestionan proyectos, se ejercen las acciones y se obtienen resultados tangibles para la población.

Bajo la premisa de los recursos y tiempo escaso, el hacedor de políticas debe fungir como buen administrador y previsor para sacar el máximo beneficio con el costo mínimo. El hecho de que la política pública sea de naturaleza pluralista y social, brinda al hacedor de políticas de una gama de posibilidades cuantiosas, de las que puede obtener grandes beneficios.

La idea de políticas públicas propone que la hechura de las mismas, deje de ser una actividad exclusiva del gobierno, reivindicando a los actores fundamentales de la democracia que son los ciudadanos y sus grupos, ya sea como pieza clave a considerar por parte del gobierno, o bien, como iniciadores mismos del proceso de deliberación sobre alguna política que se considere necesaria.

En el caso de México, Cabrero menciona varias de las dificultades que tiene esta intercomunicación e interacción entre el gobierno y la sociedad, como es evidente, son bastantes los factores que interrumpen a la “real” hechura de políticas públicas, como por ejemplo el mal uso del término.

Uno de los problemas principales es el diseño institucional que tiene nuestro país, el cual hace casi imposible que se escuchen las voces de los ciudadanos, dejando ésta a unos cuantos y voto a otros menos. Por lo que la información solo llega a permear en los niveles más bajos de la burocracia, sector de la institución que vive, comparte y escucha la realidad de la mayoría de la sociedad. Sin embargo, desde la “transición democrática” se ha roto un poco con las estructuras rígidas e inamovibles, dando paso a una mejor interacción entre los diferentes actores. De igual manera, se debe tomar en cuenta que este tipo de acciones eran normales en varias partes del mundo, con la globalización y la adopción de modelos exteriores tanto económicos como políticos, se ha tenido la oportunidad de visualizar diferentes panoramas que podrían ayudar al crecimiento del país.

Lasswell define a las políticas públicas como la “Disciplina al servicio de y para la democracia”, y como se ha discutido, el carácter “público” de esta disciplina debe trascender mucho más allá de

una simple política de gobierno, para convertirse en una conexión entre necesidades, demandas, exigencias por parte de la ciudadanía, así como de las ONG y empresas, que doten de información al gobierno, para que éste genere respuestas, resultados palpables y cumpla con su fin principal: servir a la sociedad. Es decir que exista un encuentro de la racionalidad Estatal con la voluntad social.

La percepción de la incipiente democracia en México, es una dificultad que afronta el diseño de políticas públicas. Tanto el gobierno como la sociedad parecen tener poco interés en fomentar la participación. Sin embargo, por mucho interés que existiera por parte de la ciudadanía, los esquemas que maneja el gobierno convierten en tortuosa y poco fructífera la participación y el interés en la política y administración pública. Esto se puede ejemplificar con cualquier tipo de expresión y proceso en el cual sea o no obligatorio participar. La elección de gobernantes se ha vuelto apática ya que la gente no se siente representada y tampoco tiene confianza en las instituciones electorales y por lo tanto de los conteos, de igual manera “supone” que la institución está corrompida y persigue –como todas- objetivos e intereses grupales o personales, dejando de esta manera de informarse sobre las plataformas y propuestas de los candidatos y los ideales del partido al que representan, haciendo de lado su derecho (al no interesarle ejercerlo) a exigir y pedir cuentas a su gobierno.

El que exista democracia en México, ha tratado de romper con la tradición autoritaria que ha tenido durante toda su historia; para llegar a donde estamos ahora, se han construido y desarrollado las formas verticales de relación social e institucional, que propicia el arraigado y prolongado centralismo y clientelismo. En un sistema democrático abierto existen relaciones “libres” en donde se generan contrapesos y todos los actores tienen la misma capacidad de incidir en la agenda de gobierno, lo que genera política a través de acuerdos y consensos, es decir, que la agenda de gobierno se vuelve una agenda pública.

Al vincular al ciudadano con la toma de decisiones, intrínsecamente se le une con la administración pública, dado que los resultados son la mejor forma de demostrar a la sociedad que se está trabajando, y los resultados se proporcionan a través del ejercicio de planear, elegir, ejecutar y analizar. En la lucha por la democracia, es necesario dotar de capacidades a los ciudadanos y sensibilizar a los actores del gobierno y la política, ya que en México no sólo no se pone a deliberación y consulta la agenda de gobierno, sino que no se explican los problemas que la administración tratará de resolver y por lo tanto, el producto pasa desapercibido o simplemente tampoco es entendido, así como sus consecuencias.

Por otro lado, los usos y costumbres ayudan a visualizar la solución de cualquier problema, personal, grupal o social. Pero éstos deben estar circunscritos en los “procesos” institucionales



para que exista un marco jurídico que dote de certeza a las acciones gubernamentales y brinde confianza a los ciudadanos. Los usos y costumbres por sí solos no generan ciudadanos, y por lo tanto, no promueven la democracia. Los administradores deben actuar, siempre racionalmente y bajo el imperio de la ley adicionando sus conocimientos y ética a elementos que traduzcan las costumbres y tradiciones en normatividades que puedan lograr que la sociedad colabore obedeciendo de manera cuasi natural.

### **Políticas públicas para el Desarrollo Sustentable**

La crisis ecológica en la que se encuentra el país desde hace varios años, es concebida como parte de los un problema de las ciencias naturales, de la salud o exactas, sin embargo, son problemas que conciernen a las ciencias sociales debido a que los humanos, las comunidades y las sociedades, de cualquier tipo de régimen están supeditadas a las condiciones ambientales en las que se desarrollan, por lo que se ven involucradas las decisiones políticas y de gobierno. El enfoque político-social es, como parte de la interdisciplinariedad, el que debe englobar todas las perspectivas de las demás ciencias involucradas.

El objetivo de la política ambiental, de acuerdo a lo estudiado anteriormente, y a lo decidido internacionalmente, es lograr tener un desarrollo sustentable, que englobe así el ámbito ecológico, social y económico con el fin de que las generaciones actuales y futuras cuenten con las condiciones favorables para su existencia y desarrollo.

Aun cuando en materia económica se ha insistido en que el Estado no intervenga, el tema ambiental y ecológico es uno donde es clara la legitimidad de la intervención Estatal, “ya que el mercado, por sí mismo, no ofrece un nivel adecuado de protección de los recursos. Por el contrario, la tendencia del capital y su necesidad de hacer ganancias en el corto plazo y minimizar sus costos, está llevando a situaciones críticas no sólo en términos de recursos naturales renovables, sino a niveles de contaminación intolerables en suelos, agua y aire<sup>142</sup>.

Las políticas públicas para el desarrollo sustentable son totalmente pertinentes en el contexto en el que nos encontramos, no solo nacional sino internacionalmente (donde se encuentra sujeta la política y economía del país) por los enfoques multi e interdisciplinario, comprende un enfoque holístico y de instrumentación y ejecución sistémico insertado en un terreno ciertamente democrático, donde necesita, promueve y desarrolla la existencia de una sociedad civil alerta, movilizadora, consciente y participativa.

---

<sup>142</sup> Durán de la Fuente, Hernán. Políticas Ambientales y Desarrollo Sustentable, CEPAL, P. 9.

El contexto internacional es muy favorable para que México desarrolle y aplique, en las poblaciones correctas (donde las condiciones culturales, tradiciones y costumbres o falta de éstas concuerden con la visión mundial) políticas públicas en la materia porque se cuenta con el apoyo en conocimiento, experiencia y tecnologías de otros países generalmente, desarrollados.

Además del enfoque sistémico, holístico y multidisciplinario, se deben considerar los aspectos políticos, legales, institucionales económicos, territorio-espaciales, instrumentales, técnicos y los concernientes a educación y sensibilización. Es necesario formular un marco conceptual integral de la política pública dentro de la política ambiental, misma que debe comprender otras políticas, como, por ejemplo, la de vivienda, desarrollo industrial y educación, entre otras. Este panorama es más complejo, pero al mismo tiempo, más flexible; por lo que permite abordar el problema de manera íntegra y multilateral.

Actualmente, uno de los mayores obstáculos de una buena planeación, desarrollo, ejecución y funcionamiento de cualquier política en México es la corrupción tanto de los órganos de gobierno como de la sociedad, que, entre otras cosas, decanta en diversos problemas de gestión y de falta de gestión administrativa. Sin embargo, no es imposible contar con una política viable y factible.

Los principales actores, por el nivel de incidencia e interés son el gobierno, el sector privado o empresarial y la población, siendo esta última la más determinante “por sus exigencias de mejor calidad de vida, (que) ha despertado y movilizó por todas partes el tema ambiental. La apertura de canales de participación y la estructura democrática de la sociedad contribuyen fuertemente a posicionar mejor la temática ambiental obligando así a los gobiernos y empresarios a buscar solución a los problemas<sup>143</sup>.

Existen algunos puntos para que la política pública que se quiera integrar a la política ambiental tenga un enfoque integral<sup>144</sup>:

- Tratar el tema como un prioridad, tanto en las agenda nacional como en las locales. Es decir, que se le dote de la importancia y abordaje necesariamente general, aún cuando en las agendas locales y municipales se deban puntualizar de acuerdo a las responsabilidades y funciones de tales gobiernos.
- Que el gobierno sea el articulador de disensos y consensos entre los diferentes actores, lo que en principio implica que se hayan establecido “las reglas del juego” con anterioridad, con el fin de tener límites y espacios establecidos para el buen

---

143 Ibid. P. 4

144 Los siguientes puntos se basaron en lo expuesto en: Durán de la Fuente, Hernán. Políticas Ambientales y Desarrollo Sustentable, CEPAL, Pp. 5-6.

funcionamiento y aprovechamiento de los puntos de vista, necesidades, opiniones y aportes. Es importante recordar que la política será fruto de estas negociaciones.

- El punto anterior va ligado a un funcionamiento correcto al interior del gobierno, es decir, tener un diseño institucional de gestión y administración eficiente, con servidores públicos capacitados e instituciones (todas las involucradas) fortalecidas a través de un marco legal claro y bien articulado.
- Que los involucrados en el establecimiento de dicho marco legal y normativo, tengan oportunidad de resolver los problemas inherentes a legislaciones gastadas y precarias, así como a sus dispersiones y lagunas.
- Todo esto debe estar instaurado dentro de los límites y oportunidades de la jurisdicción donde se aplicará la política pública.
- Que los servidores públicos cuenten con capacidad de análisis y sistematización para resolver problemas complejos con déficit fiscales, donde se estudien las causas, efectos, fines, objetivos y componentes dentro y para el diseño de la política, así como elegir y estudiar todas las posibles soluciones..
- Incentivar la participación de la población afectada, la población objetivo y la comunidad en general, de la sociedad civil organizada, empresas, organizaciones comunales y vecinales desde el diseño y hasta el fin de la política pública, siempre dentro de un enfoque de flexibilidad y mejoramiento de la misma.
- Aunque en algunos casos no se pueda aplicar de esta manera, buscar que la gestión de la política tenga un carácter preventivo más que correctivo.
- Vincular el tema ambiental a la forma y estilos de vida de la sociedad, buscando un largo plazo de aplicación y funcionamiento de la política, es decir, que ésta trascienda dentro de la cotidianidad de todos los individuos y organizaciones involucradas. Esto incluye crear responsabilidades a actores específicos, esto ayudará a desarrollar una voluntad volcada en el cumplimiento y compromiso con el medio ambiente más próximo teniendo en cuenta el impacto global de las acciones.
- Tener en cuenta, para el caso de la política pública nacional, que ésta debe tener un impacto multiplicador federal, local, municipal, comunitario así como a nivel industrial y doméstico.

Es importante tener en cuenta la multiculturalidad y el tipo de régimen de propiedad en la que se encuentra gran parte del país; en las propiedades comunales y ejidales es difícil e infructuoso emprender proyectos y políticas diseñados desde una óptica internacional, necesariamente comprendida desde la óptica de desarrollo de la OCDE y de la política económica dominante, ya que no se pueden incorporar valorizaciones comerciales o mercantiles a los recursos naturales, sustento de muchos campesinos y comunidades originarias.

No solamente es difícil diseñar y poner en acción, sin transgredir derechos humanos y civiles, las políticas emanadas de los organismos internacionales, sino el establecer un marco normativo que regule el comportamiento de los actores en materia ambiental. Sin embargo, aunque no estén definidos en un acuerdo, existen principios a tomar en cuenta como guía y orientación de las administraciones públicas para alcanzar objetivos ambientalmente deseables. Se mencionan a continuación los más importantes o más aplicados:

- Principio de sustentabilidad, referido al derecho humano a vivir y disfrutar de un medio ambiente sano, teniendo una vida saludable y productiva.
- Principio de sostenibilidad, la política debe estar orientada a obtener el menor impacto posible de los actores involucrados sobre el medio ambiente para que las generaciones futuras disfruten de las mismas condiciones y recursos disponibles en el presente.
- El principio de “no dejar a nadie atrás”: originado para el concepto de *desarrollo*, se vincula con buscar y generar el diálogo con los tres órdenes de gobierno con las unidades de organización más pequeñas hasta las comunidades más alejadas de los centros de desarrollo y las más necesitadas.
- Principio de precaución, la autoridad puede ejercer una acción preventiva cuando hay razones para creer que las sustancias, los desechos o la energía introducida en el medio ambiente pueden ser nocivos para la salud o para el medio ambiente. Existe la idea de la prevención de riesgos sobre la base de antecedentes razonables, aun cuando no exista la prueba o la certidumbre científica del daño.
- Principio de “el que contamina, paga”: referido a que los generadores de cualquier daño o contaminación deben pagar los costos del cumplimiento de las normas ambientales establecidas; sirve para controlar y establecer límites máximos a las emisiones de las actividades económicas. No significa que se otorgue un derecho a contaminar para quien tenga el poder de pagar.
- Principio de transparencia, busca favorecer la rendición de cuentas, la transparencia, el ataque a la corrupción, y aumentar el grado de corresponsabilidad y la confianza y mejor gestión entre el gobierno y los ciudadanos. Si los ciudadanos tienen la posibilidad de conocer el estado del medio ambiente, de expresar su opinión y de exigir la rendición de cuentas sobre el desempeño de las autoridades, la sociedad en su conjunto será capaz de prevenir graves daños ambientales o una deficiente gestión ambiental<sup>145</sup>.

La actuación de las administraciones públicas en materia medioambiental se desarrolla en tres vertientes principales: **(a) Prevención:** tiene como finalidad detectar las posibles causas de deterioro del entorno antes de que se produzcan los daños y arbitrar las medidas necesarias para

---

<sup>145</sup> Severino Ortega, Tomás. El Derecho de Acceso a la Información ambiental, hitos y desafíos. Política y Gestión Ambiental. P. 38

evitarlos, fundamentalmente a través de la puesta en práctica de acciones de protección y educación o formación; **(b) Vigilancia:** consiste en la implantación de una serie de controles para detectar los posibles focos de contaminación o el incumplimiento de las medidas establecidas para la prevención y/o protección del medio ambiente; **(c) Corrección o restauración:** persigue reparar los daños medioambientales que ya se han producido, imponiendo medidas correctoras y sanciones a los infractores<sup>146</sup>.

Uno de los puntos más importantes que las administraciones públicas deben tener en cuenta, como se ha mencionado, es el saber el ámbito de aplicación de las políticas públicas. Hay políticas que consideran un nivel de coordinación internacional, como en el caso del cambio climático, y otras que deben ser diseñadas y aplicadas en el ámbito local, como la conservación del territorio, la biodiversidad, el agua, transporte, etc.

Paradójicamente, en décadas pasadas, se apostó sobre todo a grandes inversiones (ayudas económicas y tecnológicas de un país desarrollado a otro en vías de desarrollo) para hacer rentable la sostenibilidad, cuando de principio se tiene un mayor impacto en la acción a nivel local, ya que la participación de la comunidad y de la sociedad civil es del todo necesaria para incitar la mejora de la calidad de vida y para exigir o demandar administraciones más eficientes y efectivas, así como un mejoramiento en los procesos productivos, procedimientos, tecnología y gestiones ambientalmente responsables y socialmente equitativos.

El desarrollo sustentable no sólo es cuestión de cambios tecnológicos y formas de manejo de los recursos naturales que permiten no superar la capacidad de restauración o resiliencia de los recursos naturales. Involucra importantes elementos relativos a acciones éticas, culturales, de equidad y de diseños institucionales más adecuados y relaciones de poder más justas.

---

<sup>146</sup> Lima Ribeiro, Verónica Paula; ALBAR GUZMÁN, Cristina. Las Políticas Públicas en favor del Desarrollo Sostenible en Portugal. Una Perspectiva local. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, 2009, vol. 7, no 11. P.364

## Conclusiones

Si bien la crisis ecológica en la que México se encuentra es multifactorial y está circunscrita en un contexto global de crisis ambiental, es cierto también que muchas de las causas y razones de ésta son producto de la situación político administrativa, de la estructuración institucional y las herramientas e instrumentos propinados desde el gobierno.

El panorama respecto a la visión de la política ambiental en México es contrastante y lleno de desafíos. Se han logrado algunos avances dignos de resaltarse, pero también es cierto que se está lejos de tener un marco normativo y diseño institucional satisfactorio.

El primer paso para resolver un problema es identificarlo y por ello un primer avance se dio en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989 en el cual se reconoce que el desarrollo económico ha sido desordenado y causal de deterioro ambiental. Partiendo de este reconocimiento se impulsaron diferentes propuestas en los años sucesivos.

Sin embargo, como se ha demostrado a lo largo de todo el trabajo, el reconocimiento de la problemática ambiental se ve influenciado de manera notable por los intereses económicos que están detrás, particularmente en una coyuntura como la del gobierno de Carlos Salinas de Gortari en la que el país se esfuerza por superar la crisis económica al tiempo que busca su integración al mercado internacional y la alineación al modelo neoliberal.

Otro avance significativo de este periodo fue la elaboración de diagnósticos en diferentes áreas aunque éstos no pudieron trascender por limitaciones de tipo presupuestal. El siguiente hito en el largo camino por una visión de la política ambiental en México fue la creación de una secretaría de Estado destinada a atender dicha problemática.

Este notable avance se ve opacado por el hecho de que se dejó fuera la regulación de la actividad minera de las facultades de la nueva secretaría de Estado a pesar del notable impacto ambiental que representa. Como en muchos casos en México, un importante avance resultó ser insuficiente o inconcluso debido a la intervención de intereses políticos y, especialmente, económicos, que operan en el entorno y que, mediante campañas de cabildeo e incidencia política entre otras prácticas, terminan por mermar los avances y dejar una versión diluida de los mismos.

A lo anterior hay que agregar las modificaciones al artículo 27 Constitucional que abrieron la puerta a la explotación minera por parte de empresas extranjeras sin considerar el enorme daño ambiental que traen como consecuencia.

Sin embargo, el sexenio de Ernesto Zedillo logró importantes avances en el enfoque de la política ambiental, particularmente con el reconocimiento de la heterogeneidad geográfica y cultural.

En el año 2000 la SEMARNAP se transformó en la SEMARNAT, lo que representó un nuevo golpe de los intereses económicos a la sustentabilidad, particularmente por trasladar lo relacionado a la pesca a la SAGARPA lo que le da un enfoque de aprovechamiento productivo y de no de asunto medioambiental.

Durante el gobierno de Vicente Fox se tuvo la intención de incorporar criterios ambientales en muy diversos sectores para adecuar la política ambiental a la compleja y multifactorial realidad del país, resultando relevante la participación de más de treinta instituciones de gobierno por medio de más de cien acciones y proyectos basados en la cooperación. Sin embargo, la asignación de recursos que permitieran llevar a la práctica lo que a priori parecían buenas ideas, quedó pendiente. De nueva cuenta los intereses económicos volvieron a imponerse dejando a la política ambiental con marcados claroscuros.

En el sexenio de Felipe Calderón se puso énfasis en la política ambiental de manera notable, al grado de que el propio Calderón se hizo de liderazgo regional en la materia Sin embargo, éste periodo no estuvo exento de retrocesos, particularmente en la dependencia de combustibles fósiles dejando de lado las alternativas de energías limpias y fracasando en lo referente a límites de contaminantes para transporte particular, de pasajeros y de carga.

Aún más preocupante es el retroceso que se ha vivido en el presente sexenio. En todo el trabajo se ha hecho énfasis en que la sustentabilidad se encuentra supeditada a los intereses económicos, sin embargo, en ningún momento la situación había sido tan alarmante como ahora, nacional e internacionalmente.

Los Planes Nacionales de Desarrollo y los programas de gobierno no son suficiente para atender la problemática; se requiere de una visión mucho más amplia y es aquí donde resalta la importancia de las políticas públicas. El Estado es interventor de la vida en sociedad, representa los intereses comunes sin distinción generacional, sin embargo, como se ha dicho reiteradamente en este escrito, el Estado en materia ambiental tiene una función sustantiva como mediador de las situaciones críticas a las que el modo de producción actual ha llevado aceleradamente. El Estado como perpetuador y sustento del sistema capitalista, ha dado como respuesta ante esta situación continuar con una dinámica de racionalidad mercantilista, que repite dogmas y reutilizan instrumentos legales y prácticos cuya función es ser un paliativo, siempre se antepone y protege los intereses y beneficios de la clase capitalista.

En este orden de ideas, la sustentabilidad del desarrollo es otro de los instrumentos del capital para continuar con la legitimización del crecimiento económico voraz. Es por esto que los diversos resultados de las políticas denominadas “ambientales” son en general insuficientes y antiecológicas. La resiliencia a estas condiciones, es ahora un nuevo concepto en boga, que ha sido construido para “elogiar” a las personas, demás animales y especies que pueden adaptarse a espacios degradados, contaminados, nocivos e indeseables. Con las políticas públicas es igual, se ha utilizado y reutilizado este concepto, que se desvirtualiza en su ejecución y hechura, ya que la participación de la sociedad afectada no es útil para la clase capitalista, por lo que no es realmente considerada en su configuración. “Los alcances de esta propuesta no están determinados por sus premisas originales, que de una manera similar a la de Lasswell supusieron límites más allá de lo factible”<sup>147</sup>.

La importancia de las políticas públicas radica en evitar caer en el error de buscar soluciones generales a los complejos problemas sociales, olvidando que éstos tienen particularidades de tipo geográfico y cultural, particularmente en un país tan diverso como México.

Por ello, lejos de pretender establecer un programa de gobierno desde lo federal que busque atender por igual necesidades que son diferentes, la política pública debe buscar rescatar las especificidades de cada región, cada proceso, cada proyecto de forma tal que la sustentabilidad pueda ser alcanzada atendiendo a situaciones particulares de cada caso.

Es relevante también el carácter multidisciplinario de las políticas públicas para obtener una visión más completa de una realidad que es siempre multifactorial y compleja. Asimismo, debe destacarse la necesidad de que en el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas haya participación no solamente del gobierno sino de la iniciativa privada y de la sociedad en su conjunto para generar una sinergia que nos acerque a una verdadera sustentabilidad.

El gobierno como vínculo entre la sociedad y el Estado tiene aquí una oportunidad singular, merecedora de todos los apoyos, no hay otro tema que sea tan legítimo y obligado como el rescate y la protección del medio ambiente y los recursos naturales. No hay otra materia en la que absolutamente todos los seres humanos estemos inmersos y siendo afectados. Aún los grandes capitales sufren consecuencias económicas derivadas de esta crisis.

Esta es la razón por la que el gobierno, a través de una administración ambiental contemporánea puede generar cambios tal vez pequeños pero significativos, en lo local, nacional y, con efecto multiplicador en lo global. Esta debe partir de lo políticamente necesario, (de acuerdo con

---

<sup>147</sup> Sánchez Nieto, Pablo. El estudio de las políticas públicas: una perspectiva desde la noción de racionalidad, Tesis de doctorado, Programa de posgrado en ciencias políticas y sociales, UNAM. P.32



Maldonado) fundamentada en una evaluación real de necesidades, es decir del consenso producto del ejercicio público de la política entre los actores y agentes involucrados en los problemas referidos al medio ambiente; esto es, que existe un consenso sobre la racionalidad que los problemas ambientales tienen en México.

Como parte de la conclusión del presente documento, destacan los siguientes problemas o situaciones a solucionar, poniendo particular atención a que éstos han sido los mismos por los últimos 15 años y no se les ha dado el seguimiento e importancia debida:

En la parte normativa, es notorio que desde las leyes hasta las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) son de corto alcance y no se cuenta con un sistema o proceso que haga efectiva su ejecución, vigilancia y la aplicación de, en su caso, una sanción. Al no ser oportunas, pertinentes y adecuadas a la situación del país o localidad, por lo que se requiere de acciones que agilicen y actualicen el marco normativo, “el esquema legal sobre el medio ambiente no está funcionando, ya que la velocidad de degradación es mucho mayor que la de restauración y rehabilitación”<sup>148</sup>

Lo relacionado a medio ambiente en nuestro país está manejado más políticamente que administrativamente sin embargo, las instituciones encargadas del tema ambiental tienen respuestas lentas para proteger los recursos y mitigar la contaminación. Es decir, no pueden ejecutar debidamente el marco normativo al que responden.

Del mismo modo, desde el Plan Nacional de Desarrollo hasta los manuales de organización y procedimientos, existe un vacío de interconectividad y congruencia, así como en los órdenes de gobierno, desde lo municipal hasta lo global. En esta tesitura, hay vacíos de acción y duplicidad de funciones en las instituciones, trayendo como consecuencia el entorpecimiento en (o incurrir en omisión de) la solución del problema que se esté enfrentando. Para poder hacerlo, también es necesario que se cuente con presupuestos más fuertes para la protección del ambiente, y robustecer el federalismo ambiental con más recursos financieros, económicos y humanos, con la finalidad de que las entidades tengan la capacidad de administrarse.

Para el caso de la función pública, es importante destacar la falta de expertos, investigadores, analistas y ejecutores así como la carencia de un Servicio Profesional de Carrera (SPC) que además, induzca a la permanencia de los mejores a pesar de los tiempos electorales, afiliaciones e intereses partidistas y/o particulares. El SPC tendría que contar una directriz de ética y cultura ambiental en y para todos los servidores públicos

---

148 Anaya Garduño, Manuelcitado por:: Herrerías Arísti Eduardo, Diagnóstico de la situación actual y perspectivas ambientales en México y el mundo a principios del siglo XXI, Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México. P. 136

Dentro del ámbito internacional, México es de los países más participativos y entusiastas en el momento de firmar y dialogar, sin embargo, nuestra capacidad de respuesta no ha sido efectiva para llevar a cabo los acuerdos y acciones establecidas en éstos. De igual manera, cuando se hacen tratados y acuerdos en materia económica, no se protege lo suficiente los intereses ambientales del país, dejando que la agresividad económica de un país “desarrollado” permee en nuestro territorio y (por el nivel que ocupan los tratados internacionales dentro de la pirámide de Kelsen), en toda la normatividad. La transversalidad necesaria en este tema no se ha llegado a concretar a pesar de los esfuerzos, sin embargo, la constitución de un modelo como el de la transparencia y acceso a la información o el de protección civil, adaptado a las necesidades y requisitos de la crisis institucional-normativa ambiental, podría resultar fructuosa.

De acuerdo a lo expuesto en el documento, es importante que mejore la administración de los recursos que son proporcionados por otras naciones e instituciones globales, incrementando las acciones para la protección ambiental, así como en el aumento de la participación de la sociedad con el gobierno, sobre todo en los ecosistemas más vulnerables, en situación de riesgo o devastados. Hoy más que nunca, dada la postura y acciones del gobierno estadounidense, debemos alejarnos de su modelo devastador, tal vez, con las experiencias, modelos, tecnología y apoyo con recursos varios de la comunidad europea sea posible revertir en algunas zonas donde esté focalizada la política pública, la degradación del ambiente y los recursos.

Dentro de lo económico, también estamos en un dilema dentro de lo que se explicó en este documento, la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), pues en los hechos, al tener intereses particulares, se tergiversan las normas o disposiciones que no les son benéficas. “Si todos participan en las normas oficiales, no se norma”<sup>149</sup>. La administración pública debe ser consciente y no engañarse: las empresas que intervienen en asuntos que sólo deberían competir al gobierno y a la sociedad en el tema ambiental, lo hacen para defender sus intereses y no los de ésta última.

En lo social, se advierte una calidad exigua de la educación en general y especialmente en medio ambiente, el país cuenta con muchos jóvenes y adultos con bajo nivel educativo, así como profesionistas con nula conciencia, civilidad y cultura ambiental.

Existe también un severo problema relacionado con la pobreza, los países y las personas en esta situación carecen de incentivos y en ocasiones, de capacidades para enfrentar problemas, en el caso de las naciones con economías “en desarrollo” no se atienden los problemas por falta de prevención y un diagnóstico serio que alcance a vislumbrar las magnitudes que los problemas presentes traerán, como consecuencia, inconvenientes en el futuro.

---

149 Reyes Luján, Sergio citado por:: Herrerías Arísti Eduardo, Diagnóstico de la situación actual y perspectivas ambientales en México y el mundo a principios del siglo XXI, Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México. P. 140

“La inequidad en la distribución de la riqueza, exige replantear el modelo económico neoliberal, ya que confronta intereses y obstruye el alcance de las metas de los programas ambientales”<sup>150</sup>

Como parte de la respuesta del gobierno mexicano a los acuerdos internacionales, el país desde hace tres décadas ha ajustado su marco jurídico e institucional, así como el de planificación, se han hecho investigaciones sobre cambio climático, adaptación, inventarios sobre emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), y ha engendrado estrategias y programas para mitigar la contaminación del agua y del aire principalmente.

Es decir, la creación de las instituciones ambientales ha sido consecuencia de los acuerdos internacionales de los que somos parte y de las discusiones y política que en éste ámbito se lleva. Por ejemplo, en materia de Cambio Climático, en el 2005 se creó la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, que está encargada de formular estrategias transversales para enfrentar las variaciones climáticas; coordina y evalúa la Estrategia nacional de cambio climático y también lo hace de manera interinstitucional. De igual manera, se han erigido medidas para regular las emisiones de GEI y gases contaminantes resultantes de procesos industriales, como Licencias Ambientales y Programas de Gestión Ambiental. Se tienen además respuestas gubernamentales encaminadas a mitigar y adaptarnos al cambio climático en la mayoría de los sectores involucrados<sup>151</sup>.

Por lo tanto, desde nuestra ciencia, se puede entender que la administración ambiental contemporánea debe ser administrativamente factible, que los cuerpos burocráticos actúen en congruencia con los principios o criterios de la política ambiental y con los instrumentos de índole técnico fundamentales de cualquier gestión; “en su concepción más técnica, (un gobierno por políticas comprende un) conjunto de acciones racionales dirigidas al cumplimiento de objetivos específicos por medio del ejercicio de gobierno”<sup>152</sup>. De igual manera debe ser económicamente viable, esto entendido como un proceso de análisis de las alianzas y colaboraciones que podrían surgir derivado de su aplicación y los mecanismos financieros que podrían subvencionarla e invertir en ella; la política pública debe tener un costo razonable e igualmente, debe existir un análisis sobre sus consecuencias en variables macroeconómicas. El gobierno puede tener capacidad de pago para la política, es decir, un presupuesto asignado previamente (en el diseño)

---

150 Lozada García, Héctor citado por: Herrerías Aristi Eduardo, Diagnóstico de la situación actual y perspectivas ambientales en México y el mundo a principios del siglo XXI, Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México. P. 136

151 Sosa-Rodríguez, Fabiola S. "Política del cambio climático en México: avances, obstáculos y retos." Revista Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía 6.2 (2015), P. 14-16

152 Sánchez Nieto, Pablo. Acciones para reducir el déficit en la acción gubernamental. La participación ciudadana como condición para la construcción de un gobierno por políticas públicas. Tesis de doctorado, Programa de posgrado en ciencias políticas y sociales, UNAM. P.4

o en la ejecución de ésta; supone una comprensión adicional, lo económicamente viable no está por encima de lo políticamente necesario.

Asimismo, debe ser socialmente aceptable, que tiene que ver con que exista el reconocimiento de las comunidades más afectadas así como que en el proceso de evaluación de impacto, los indicadores tengan siempre un sentido social, que permitan estimar la eficiencia, la factibilidad y la viabilidad y en el peor de los casos replantear rumbos en la implementación de planes, proyectos y políticas.

Legalmente establecido se refiere a la capacidad exponencial de organización y participación públicas no es homogénea al no manifestarse en los individuos, ni con la misma intensidad ni de la misma forma y, no siempre con la misma intención benévola; de ahí la importancia de la ley, como elemento fundamental para dirimir en el marco de la pluralidad, las diferencias<sup>153</sup>. Es decir, el poder legislativo debe establecer con un marco regulador y orientador del comportamiento de los actores y participantes, así como de las actividades de control y fiscalización de las Instituciones ambientales. La política pública debe estar en congruencia con una legislación ambiental actualizada, del mismo modo, se requiere poder abordar, resolver problemas de disgregación legal y lagunas legislativas, reglamentarias y normativas.

Todos estos procesos están sujetos “a valoraciones sociales integrales y permanentes ex ante-durante y ex post- de su intencionalidad final”<sup>154</sup>. No hay ninguna diferencia esencial entre las restricciones técnicas, económicas, políticas, institucionales o de cualquier otra clase: todas limitan la libertad de elección del gobernante y su violación lleva siempre consigo una pena<sup>155</sup>.

Es necesario que exista voluntad política de todos los involucrados en el proceso para que la sustentabilidad deje de estar supeditada a intereses económicos y en cambio ambos vayan de la mano y que así el desarrollo sustentable deje de existir solo en el discurso y pase a convertirse, con el tiempo, en una nueva forma de entender los procesos de producción, circulación, distribución y consumo que den forma por sí mismos a una nueva cultura ambiental.

Lo que hagamos en nuestro país, tendrá eco en toda la tierra.

---

153 *Ibidem*, P. 6

154 *Ibidem*, P. 3

155 Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

## **BIBLIOGRAFÍA**

¿Qué cambiará con la Cumbre de Johannesburgo? Preparado y mantenido en español por la Sección del Sitio Internet de la ONU de la División de Noticias y Medios de Información del Departamento de Información Pública.

AGENDA 2030, Objetivos de Desarrollo Del Milenio, ONU México.

ARELLANO GAULT, David. Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente. *Gestión y Política Pública*, volumen V, número 2, 2do semestre de 1996, 1996.

ASENSIO, Ricardo Almenar; MARTÍNEZ, Emèrit Bono; GARCÍA, Ernest García. La sostenibilidad del desarrollo: el caso valenciano. Universitat de València, 2000.

BARREIRA, Ana; OCAMPO, Paula; RECIO, María Eugenia. Medio Ambiente y Derecho Internacional: una guía práctica. Obra Social, Caja Madrid, 2007.

BLAUERT, Jutta; ZADEK, Simón. Mediación para la sustentabilidad: construyendo políticas desde las bases. Plaza y Valdés, 1999.

BUSTILLOS ROQUEÑI, Jorge, et al. Concierto ambiental en e Congreso de la Unión memorias del proceso legislativo en materia ambiental 1994-2000. 2000.

CABRERO, Enrique. Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras/*Government and Local Policy in México: Lights and Shades of the Decentralization Reforms*. *Política y Sociedad*, 2010, vol. 47, no 3.

CABRERO, Enrique. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y política pública*, 2000, vol. 9, no .

CARABIAS, Julia; DE LA MAZA, Javier; PROVENCIO, Enrique. Evolución de enfoques y tendencias en torno a la conservación y el uso de la biodiversidad. CONABIO. *Capital natural de México*, 2008, vol. 3.

CARABIAS, Julia; PROVENCIO, Enrique. XIX. La política ambiental mexicana antes y después de Río. En: Alberto Glender y Víctor Lichtinger (Compiladores). La diplomacia ambiental: México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo. SRE, FCE.

CARMONA TINOCO, Jorge Ulises. Aproximaciones sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su vinculación con la eficacia del Derecho a un Medio Ambiente Saludable. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente, en Medio ambiente [Actualización: 28 de agosto de 2006]

Centro Mexicano de Derecho Ambiental, El Gobierno de Calderón se va sin Actualizar ni Cumplir con Normas Ambientales de Calidad del Aire, noviembre 2012, México.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972

CRUZ, F. Estado, Gobierno y Administración Pública en la Globalización. Revista Casa del tiempo, 2003.

CUEVAS, Magdalena Aguilar. Las tres generaciones de los derechos humanos. Número 30 de Derechos Humanos/Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1998.

DE LA FEDERACIÓN, Diario Oficial. Plan Nacional de desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 2013, vol. 20.

DE LA FEDERACIÓN, Diario Oficial. Plan Nacional de desarrollo 2013-2018. II.2. Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades Diario Oficial de la Federación, 2013, vol. 20.

DEL MILENIO, Cumbre. Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. En Resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Oms New York, 2000.

DOMÍNGUEZ, Judith. Integralidad y Transversalidad de la Política Ambiental, en José Luis Lezama y Boris Graizbord (coord.) Los grandes problemas de México, Tomo IV Medio Ambiente, El Colegio de México

DURÁN DE LA FUENTE, Hernán. Políticas Ambientales y Desarrollo Sustentable, CEPAL.

FEDERAL, MEXICO PODER EJECUTIVO. Plan nacional de desarrollo 1989-1994. SPP, 1989.

FEDERAL, Poder Ejecutivo. Plan nacional de desarrollo 2001-2006. México, 2001.

FERRAJOLI, Luigi, et al. Derechos y Garantías: la ley del más débil. Trotta, 1999.

FOLADORI, Guillermo; TOMMASINO, Humberto. El enfoque técnico y el enfoque social de la sustentabilidad. Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD, 2011, no 98.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría de la Administración Pública, México, Porrúa, primera edición, 2000

GARDUÑO, Hugo. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presentación

GARRIDO, Francisco, et al. (ed.). El paradigma ecológico en las ciencias sociales. Icaria Editorial, 2007.

GÓMEZ COLLADO, Roberto. ALBARRÁN CRUZ, José Luis. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y las relaciones de coordinación Federación- Estado, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, no.34-35 Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

GOYO, ADELINA MERCEDES COLMENAREZ; Contaduría, decanato de administración y. análisis crítico sobre el paradigma del desarrollo humano sostenible y sus implicaciones en la formación universitaria.

GREENPEACE, ¿Cómo le ha ido al medio ambiente con Peña Nieto?, 1 septiembre, 2014.

GUERRA MARTÍNEZ, Tonatiuh. Tesis: El papel de la descentralización educativa durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 en la educación básica, UNAM. 2013

GUERRERO, Omar. Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria. Revista de Administración y Desarrollo, 1991, vol. 29.

HAQ, Mahbub Ul. El paradigma del desarrollo humano. Readings in Human Development 2003, 1995.

HERRERÍAS, Arísti Eduardo, Diagnóstico de la situación actual y perspectivas ambientales en México y el mundo a principios del siglo XXI, Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

HERRERO, Luis M. Jiménez; TAMARIT, Francisco J. Higón (ed.). Ecología y economía para un desarrollo sostenible. Universitat de València, 2003.

HOOD, Christopher C.; VEGA, José Hurtado. Los alcances de la administración pública: problemas de implantación y control de sistemas. Limusa, 1979.

INECC, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Sistemas de Administración Ambiental y Responsabilidad social de las empresas, 2003.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), La organización de la administración pública en México, Noriega editores, 2000.

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 1994-1995 los primeros retos. Antecedentes históricos de la política ambiental en México, SEMARNAT, México.

LARA, María del Carmen Carmona. Derechos en relación con el medio ambiente. UNAM, 2001.

LASCURAIN FERNÁNDEZ, Carlos. Análisis de la Política ambiental: desafíos institucionales, Plaza y Valdés editores, 1a edición, México, 2006.

LEÓN Y RAMÍREZ, Juan Carlos; GUTIERREZ, Mauricio; MORA, Salvador (Coord.). Viejos y nuevos referentes de la administración pública y la ciencia política: aproximaciones a un debate. UNAM, México, 2010.

LEZAMA, José Luis, et al. Los grandes problemas de México. Tomo 4. Medio ambiente. El Colegio de México AC, 2010.

LEZAMA, José Luis, et al. Los grandes problemas de México. Tomo 4. Medio ambiente. El Colegio de México AC, 2010.

LIMA RIBEIRO, Verónica Paula; AIBAR GUZMÁN, Cristina. Las Políticas Públicas en favor del Desarrollo Sostenible en Portugal. Una Perspectiva local. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, 2009, vol. 7, no 11.



LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco. Invasión anticonstitucional de la minería en México, Desinformémonos, 22 de abril de 2013.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. Derechos humanos, estado de derecho y constitución. Tecnos, Editorial SA, 1984.

MAJONE, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica, 2014.

MARTÍN MATEO, Ramón. Derecho ambiental. 1977.

MEGÍAS QUIRÓS, José Justo. Manual de derechos humanos: Los derechos humanos en el siglo XXI. Editorial Aranzadi, 2006.

MICHELI, Jordy. Política ambiental en México y su dimensión regional. Región y sociedad, 2002, vol. 14, no 23.

MONROY, Velasco; GERMÁN, Santiago. Las administraciones públicas locales de México frente al próximo siglo. Una transformación o modernización a fondo del quehacer gubernamental y del aparato pública, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 1999.

NAVA ESCUDERO, César. Guía mínima para la enseñanza del derecho internacional ambiental en México. Boletín mexicano de derecho comparado, 2005, vol. 38, no 113.

NAVARRO, Cecilia. Fox llega al final de su sexenio con el medio ambiente en alerta roja, El Jarocho Verde, GREENPEACE, Octubre 2006.

NIETO, Miguel Ángel Contreras. El derecho al desarrollo como derecho humano. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2001.

OLANO, Eguzki Urteaga. Las teorías alternativas del desarrollo sostenible. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 2011, no 55.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO), Estudios sobre la Tenencia de la Tierra 7: Descentralización e impuesto predial rural, 2004.

O'RIORDAN, Timothy (ed.). Environmental science for environmental management. Routledge, 2014.

PANIAGUA, Ángel; MOYANO, Eduardo. Medio ambiente, desarrollo sostenible y escalas de sustentabilidad. Reis, 1998.

PERE, Sunyer Martin, Ana E- Peña del Valle Isla. X Coloquio Internacional de Geocrítica, Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008; Quince años de desarrollo sostenible en México, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2008.

PIZA ZARCO, Reinisch Joanna, Tesis: Propuesta para la descentralización de la procuraduría federal de protección al ambiente como un organismo público descentralizado con funciones de autoridad administrativa. UNAM, 2012.

POLÍTICA, CONSTITUCIÓN. Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. 1988.

RODRÍGUEZ, Victoria Elizabeth; SUÁREZ, Eduardo L. La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo. Fondo de Cultura Económica, 1999.

RODRÍGUEZ-BECERRA, Manuel; ESPINOZA, Guillermo; WILK, David. Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

RUBIO, Ernesto Enrique. Administración de Recursos Materiales en el Sector Público. Enfoque Introductorio.-1a.

SÁNCHEZ NIETO, Pablo. El estudio de las políticas públicas: una perspectiva desde la noción de racionalidad, Tesis de doctorado, Programa de posgrado en ciencias políticas y sociales, UNAM.

SÁNCHEZ NIETO, Pablo. Acciones para reducir el déficit en la acción gubernamental. La participación ciudadana como condición para la construcción de un gobierno por políticas públicas. Tesis de doctorado, Programa de posgrado en ciencias políticas y sociales, UNAM.

SÁNCHEZ, Nicolás Angulo. El derecho al desarrollo en el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: estado de la cuestión. Nómadas, 2009, no 22.

SEVERINO ORTEGA, Tomás. El derecho de acceso a la información ambiental, hitos y desafíos, Derecho Ambiental y Ecología, Política y Gestión Ambiental, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales.

SOSA-RODRÍGUEZ, Fabiola S. Política del cambio climático en México: avances, obstáculos y retos. Revista Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía 6.2 2015.

SZÉKELY, Miguel. Nueva Política de Medio Ambiente en México: El Desarrollo Sustentable, SEMARNAT, mayo 2002.

TORRES, Santiago; HOFMAN, André A. El reto ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe. 1990.

URQUIDI, Víctor L.; EGEA, Alejandro Nadal. Desarrollo sustentable y cambio global. El Colegio de México AC, 2007.

UVALLE, Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas. Plaza y Valdés, 2000.

VALDÉS, Teresa Valverde; CANO-SANTANA, Zenon. Ecología y medio ambiente. Pearson Educación, 2005.

VILLARREAL, Carlos Muñoz; MARTÍNEZ, Ana Citlalic González. Economía, sociedad y medio ambiente: reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México. Instituto Nacional de Ecología, 2000.

ZACARÍAS TORRES, ÁVALOS L., Eduardo, et.al., La pertinencia de la administración ambiental como integradora de las ciencias en el Instituto Politécnico Nacional, Programa de Posgrado, UNAM.