



El Cotidiano

ISSN: 0186-1840

cotid@correo.azc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Azcapotzalco

México

Alfie C., Miriam

Política ambiental mexicana. Montañas de papel, ríos de tinta y pocos cambios en  
cuarenta años

El Cotidiano, núm. 200, 2016, pp. 209-222

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32548630018>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Política ambiental mexicana. Montañas de papel, ríos de tinta y pocos cambios en cuarenta años

Miriam Alfie C.\*

La puesta en práctica de nuevos instrumentos de política ambiental no sólo abre la posibilidad de elaborar y adoptar mecanismos innovadores, la clave es comprometer y corresponsabilizar a diversos actores en la gestión ambiental, en la toma de decisiones, en la búsqueda de la transversalidad del ambiente en planes y programas. Esto está muy lejos de ocurrir en nuestro país. Por ello, la gobernabilidad ambiental sigue prevaleciendo sobre los intentos de una gobernanza casi inexistente. Y aunque nuestra legislación es de avanzada, su puesta en práctica sigue una cadena donde montañas de papel y ríos de tinta cobran relevancia frente a cambios que son fundamentales frente al deterioro ambiental.

## Introducción

Uno de los elementos más importantes para poder hablar sobre dinámica ambiental ha sido la dicotomía impuesta entre crecimiento y ambiente. Durante siglos el mundo moderno privilegió el crecimiento económico sobre el cuidado ambiental. Las consecuencias palpables son un deterioro permanente y constante de los recursos naturales, el agotamiento de los no renovables y el riesgo de los recursos en flujo.

Frente al inminente deterioro ambiental presentado en nuestro planeta desde los años setenta del siglo pasado, se han puesto en marcha diversas acciones y propuestas. Se puede

asegurar que fue en dicha década en la cual se perfiló la construcción de las legislaciones ambientales a nivel mundial. La normatividad y reglas eran fundamentales para poder contener el daño ambiental. Posteriormente, en los años ochenta, los mecanismos de mercado cobraron auge y la llamada economía verde entró en acción. Hacia los años noventa, se experimentó con una nueva serie de instrumentos de política ambiental que tiende a combinar diversos elementos, donde el marco eje es incorporar a múltiples actores sociales en la toma de decisiones en relación con la gestión ambiental, la llamada gobernanza.

México no ha estado exento de esta lógica. El objetivo de este artículo es mostrar cómo en nuestro país sigue prevaleciendo en la gestión la normatividad ambiental sobre cualquier otro instrumento de política y, en este sentido, cómo la gobernabilidad

se sigue imponiendo a la gobernanza en cuestiones ambientales.

Para ello, en primera instancia, expondremos cuáles son los llamados nuevos instrumentos de política ambiental y cómo hoy hay una transformación de los mecanismos de gestión que dan pie a una mayor gobernanza. En segundo término, describiremos los cambios experimentados en política ambiental en nuestro país desde los años setenta hasta las últimas acciones emprendidas por el gobierno de Peña Nieto. Por último, se analizan los instrumentos de política ambiental aceptados por ley en México. Se trata de hacer hincapié en mecanismos cuyos preceptos contemplan la participación ciudadana, con el fin de indicar las múltiples posibilidades de acción social y, al mismo tiempo, mostrar las restricciones de una política basada aún en el llamado "Comando-Control".

\* Profesora-Investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la UAM-C.

## Los nuevos instrumentos de política ambiental (NIPA)

La popularidad de los nuevos instrumentos de política ambiental (NIPA) se ha desarrollado de manera exponencial desde 1970. Ello ha dado pie a repensar y poner en práctica políticas ambientales que presentan un giro fundamental de la gobernabilidad a la llamada “gobernanza ambiental”. Los impuestos ambientales, los acuerdos voluntarios (AV) y las ecoetiquetas son ahora parte importante de este novedoso aspecto que los instrumentos han adquirido. Mientras los permisos negociables van en aumento, los subsidios son considerados poco útiles en la nueva política ambiental.

Como ya se mencionó, los primeros instrumentos utilizados en política ambiental fueron fundamentalmente las normas, reglas y leyes (la política del garrote y la sanción). Actualmente, varias discusiones teóricas muestran cómo existe una insatisfacción frente a la regulación, especialmente en temas ambientales. Por otra parte, florece, en algunos sectores, la percepción de que los NIPA tienen mayor alcance que los “viejos” instrumentos. También el giro deliberativo provocado por la adopción de la gobernanza en los círculos de la toma de decisiones y la academia, aunado a la competencia económica y a la presión de grupos ambientalistas, dieron pie a la aplicación de nuevos instrumentos que intentan cambiar la gestión ambiental y dar un marco más amplio a actores y mecanismos. Se dice entonces que los NIPA son una “miríada de técnicas a disposición de los gobiernos para poner en práctica sus objetivos de política ambiental” (Howlett, 1991: 2).

En 1987, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) reportó que la mayoría de los países seguía utilizando la gestión de “Comando-Control” (legislación y Estado responsable de la gestión ambiental) como un instrumento único en materia ambiental. Empero, hacia el año 2000 los instrumentos de mercado (IM) ganaron terreno, entre los que destacan: los impuestos, los subsidios, los permisos de emisiones y los esquemas de depósito y reembolso (la zana-horia de la recompensa). Posteriormente, entraron a escena los acuerdos voluntarios (AV), los cuales pretenden generar un equilibrio entre la sociedad, la economía y el ambiente (el discurso). Estos últimos se enfocan en la acción de la industria a partir de un compromiso en su manejo ambiental y un sistema de auditorías (MASA). Entre tanto, en los últimos años, dispositivos como la información y las ecoetiquetas han ido ganando terreno (Jordan *et al.*, 2003).

Una discusión interesante sobre por qué los países ponen en práctica estos nuevos instrumentos descansa en

dos corrientes de pensamiento. La primera explica que la innovación en políticas ambientales en diferentes países sólo ocurre cuando las ideas y el fin político están presentes. La segunda mantiene que estos instrumentos se adoptan sólo cuando existe una tradición institucional ampliamente enraizada en el país, la cual es independiente de cualquier fluctuación o moda internacional. Esta fortaleza da lugar a la creación de instrumentos propios (Bennet, 1988).

Si bien es cierto que ahora se ponen en marcha nuevos instrumentos de política ambiental, la pregunta gira en torno a cómo se transforma a partir de ellos la gestión ambiental. Cabe entonces anotar que en el último periodo del siglo pasado, la estructura y funciones del Estado cambiaron. El debate sobre la gobernanza (Marin, 1990; Pierre, 2000; Pierre y Peters, 2000) trata de entender las transformaciones de cómo la sociedad está siendo hoy gobernada. Fundamentalmente, se plantean alteraciones lentas y poco radicales en la estructura estatal que permiten hablar de una metamorfosis de la gobernabilidad a la gobernanza.

Para Stoker (1998), gobernanza refiere a las actividades que son parte esencial del Estado, sobre todo aquellas que implican mantener el orden público y facilitan la acción colectiva. Por tanto, el término gobernanza implica nuevas formas de gobernar en donde las fronteras entre lo público y lo privado, y lo nacional y lo internacional, parecen borrosas; la gobernanza descansa en mecanismos de gobierno que no le restan autoridad ni posibilidades de sancionar al Estado. Si aplicamos este criterio al uso y desarrollo de los NIPA, éstos son un claro síntoma del cambio hacia la gobernanza. Constituyen un intento del Estado de compartir su capacidad de dirección con otros actores. Ahora, las estructuras jerárquicas del Estado dan pie a un incremento en las relaciones público-privadas y a varias formas de autoorganización ecológica (Teubner *et al.*, 1994).

La innovación en la gestión ambiental es cada vez más importante, quizá estemos frente al amanecer de una nueva fase caracterizada por la gobernanza. Pero si la regulación sigue siendo el pivote y el ancla del quehacer ambiental, entonces tal vez el cambio de la gobernabilidad a la gobernanza sea difuso y parcial y el giro deliberativo no sea tan claro como lo sugieren las ciencias sociales (Jordan *et al.*, 2003).

Lo cierto es que el uso de los NIPA dependerá de la tradición ambiental de cada país. En México la legislación ha tenido un papel predominante en la ejecución de la gestión ambiental. Sin embargo, es importante señalar cómo a partir de nuestro ingreso al Tratado de Libre Comercio

con América del Norte (TLCAN), y forzado ante la presión de grupos ambientales externos e internos, se fueron abriendo distintos senderos para incorporar IM y VA que permitieran expandir el manejo, uso y control ambiental; aunque, como se muestra en el artículo, la preferencia por las políticas de “Comando-Control” no garantizan pasar de la gobernabilidad a la gobernanza ambiental.

## **Política ambiental en México. De los planes a la realidad: la falta de congruencia**

### ***Los primeros pasos. La fuerza de los grupos ambientalistas***

En México, el binomio desarrollo-ambiente, su dinámica y sus correlaciones se descubren de manera tardía. El modelo de crecimiento adoptado, posterior a la Revolución Mexicana, no contempló el límite de los recursos, su uso adecuado, su reutilización o el tiempo de recuperación de la propia naturaleza. Se optó por el crecimiento económico acelerado en detrimento del ambiente<sup>1</sup>.

Hasta 1971 en nuestro país, la temática ambiental y sus múltiples vértices eran parte del sector salud. Ese mismo año, se promulgó la primera Ley Federal de Protección Ambiental, y en 1972 se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dentro de la estructura de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). El deterioro ambiental era una cuestión relacionada, únicamente, con la salud privada y tenía poca influencia como programa vinculado al crecimiento económico. Su adscripción a la SSA concebía el asunto como un problema de corte privado. Sin embargo, y de acuerdo con diversos analistas, la preocupación social por el deterioro del entorno en México comienza a evidenciarse desde

<sup>1</sup> El antecedente más remoto de organizaciones ambientales en México es en 1952, con el surgimiento del Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables (Imernar), organización de tendencia conservacionista. Escuela que había tenido un auge importante desde Miguel Ángel de Quevedo al realizar una larga defensa de los recursos naturales, tomando como ejemplo a grupos estadounidenses. En 1909 Miguel Ángel de Quevedo recibió una invitación del presidente de Estados Unidos, Teodoro Roosevelt, para asistir a la conferencia internacional norteamericana sobre la conservación de recursos naturales, en Washington, D.C. Quevedo quedó tan impresionado, que incluyó una serie de recomendaciones al gobierno de Porfirio Díaz, entre las cuales destacan proteger los bosques, adquirir terrenos privados para ser reforestados, someter a los bosques municipales a un régimen forestal adecuado, regular el corte de árboles en terrenos privados y proveer a los propietarios de semillas e instrucciones para reforestar. Posteriormente, en el sexenio de Lázaro Cárdenas, Miguel Ángel de Quevedo será una figura central en la reforestación del país.

los años setenta con el surgimiento de algunas docenas de grupos que actuaban de manera dispersa. Por ello, al igual que en muchos casos, el movimiento ambiental mexicano moderno es un fenómeno emanado del movimiento estudiantil de 1968 (Alfie, 2005).

La cuestión ambiental fue incorporada como preocupación nacional hasta 1982, en el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid Hurtado. En este plan no se establecieron particularidades ni diferencias marcadas entre las diversas regiones del país. Se asentó la importancia del fenómeno ambiental en función de un interés que engloba un desarrollo determinado, sin importar diferencias de los distintos contextos, actores y condiciones de producción y consumo. Desde este foro, se determinó una manera de ver y atacar el deterioro ambiental, la construcción de un megaproyecto de Nación donde localidades, ecosistemas, grupos, movimientos e individuos tienen poca o ninguna influencia. A pesar de ello, se observó por vez primera al deterioro ambiental como un factor de vital importancia en la continuidad del crecimiento económico, así como la necesidad de combatir sus consecuencias como resultado de las condiciones finitas de la naturaleza<sup>2</sup>.

En este mismo sentido, la acción política de varios grupos sociales fue parte del motor de cambio en las políticas gubernamentales en materia ambiental. La preocupación por el deterioro del ambiente comenzó a evidenciarse con el surgimiento de algunas docenas de grupos que actuaban de manera dispersa. Sin embargo, es hasta los años ochenta cuando se prefiguraron actores con objetivos, acciones y formas de organización propias que los distinguen de otros asumiendo cierta identidad. Tres son los elementos que se conjugaron para dar pie al movimiento ambientalista mexicano:

- a) Un modelo de crecimiento sin perspectiva ambiental. El uso indiscriminado y constante de la naturaleza era manejado como un costo externo, aunado a la falta de previsión en cuestión de desechos, disposición final y reciclado, dando lugar, de manera paulatina pero constante, a un fuerte deterioro y riesgo ambiental.
- b) Difusión en los medios de comunicación sobre los peligros implícitos del deterioro ambiental. Al igual que en Estados Unidos de Norteamérica, la preocupación por el ambiente entre la población mexicana cobró un papel relevante. Los medios de comunicación propicia-

<sup>2</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Recuperado de <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/doc/doc7.pdf>>.

ron un mayor conocimiento, alcance y trascendencia del impacto que el deterioro ambiental podía ocasionar.

- c) El conservacionismo. El surgimiento de la corriente conservacionista mexicana abrió la puerta a infinidad de inquietudes en relación con los asuntos ambientales. La mayoría de estos grupos se inclinó por el fomento a la educación ambiental y fortaleció importantes vínculos con la sociedad en el conocimiento y la información sobre la problemática (Alfie, 1993)<sup>3</sup>.

De esta manera, el movimiento ambiental mexicano moderno alcanzó su cúspide a mediados de 1980 y es el resultado de tres elementos clave. El primero, la inminente crisis ambiental de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México provocada por los altos niveles de contaminación, el deterioro de agua-aire-suelo, la sobreexplotación de los recursos naturales y la pérdida de biodiversidad. Estos factores precipitaron la percepción social de deterioro, la cual tiene su expresión más palpable en la calidad de vida. El segundo, la participación social fuera de los cauces institucionales para enfrentar las prácticas del Estado. Movimientos sociales unidos a los impulsos de una ciudadanía de variados intereses en búsqueda de salidas múltiples. El movimiento ambientalista en México adquirió un sello particular al encontrarse inserto en el proceso de transición política hacia la democracia. Transformación impregnada no sólo de las reformas político-electorales, sino también de la acción de diversos actores sociales, entre los que cabe destacar la insurgencia sindical, el movimiento urbano popular, el movimiento de mujeres y la lucha por la defensa de los derechos humanos, entre otros muchos. En tercer lugar, el impacto de los resultados de la investigación científica en diversos institutos y universidades. La situación de deterioro del agua, aire y suelos funcionó como válvula de presión para detallar el panorama ambiental nacional e impulsar estudios científicos y tecnológicos sobre la problemática (Alfie, 2005).

Estos tres factores funcionaron como eje de cambio para el régimen en turno que desde la planificación trataba de descifrar la “emergencia” de la crisis ambiental en nuestro país. En 1982, junto al Plan Nacional de Desarrollo, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que en su Artículo 37 creó la Secretaría de

Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), con una Subsecretaría de Ecología encargada de planear y discutir la política ambiental, determinando normas y programas de acción.

Dentro de la Sedue, se elaboró el órgano rector de funciones de la Subsecretaría de Ecología, que fue el llamado Programa Nacional de Ecología (PNE) 1984-1988; éste pretendió establecer cuál era la problemática concreta que trataría de solucionar la política ambiental sexenal, planteando dos líneas de acción: a) las de carácter correctivo que incluían control y disminución de la contaminación y la restauración en las zonas ecológicas deterioradas, y b) las de carácter preventivo que establecían el ordenamiento ecológico del territorio, la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales y la formación de la llamada “conciencia ambiental” en la sociedad civil<sup>4</sup>.

Para enero de 1988, se formuló la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), que entró en vigor en marzo del mismo año y estableció el marco jurídico de las políticas ambientales, creando así una ley que regula y define las políticas gubernamentales a seguir donde ahora, desde el Estado de Derecho, se pueden dictar obligaciones y normas. En México las políticas gubernamentales en materia ambiental fueron incorporadas a la agenda hasta bien entrados los años ochenta.

### **La institucionalización**

La LGEEPA fue crucial en el establecimiento de obligaciones y responsabilidades. Su origen se fundamenta en la reforma de los artículos 25, 27 y 73, fracción XXIX, de la Constitución, los cuales hacen referencia a cambios en la población, el territorio y el desarrollo. El Artículo 25 constitucional establece el uso de los recursos productivos; el Artículo 27 habla de la conservación de los recursos naturales y el 73 del control de la contaminación ambiental. Mediante esta nueva ley, se pretendió descentralizar funciones, creando un lazo entre la federación, los estados y los municipios. En ella, se le reconoce un valor específico al municipio y a los estados como gestores de política, aun cuando el Ejecutivo siguió siendo la figura principal de esta nueva plataforma (González, 1997).

La nueva ley estableció como punto fundamental el ordenamiento ecológico, la evaluación del impacto ambiental y la creación de normas técnicas. Como segundo punto,

<sup>3</sup> Entre los años setenta y ochenta el número de integrantes de esta corriente proliferó. Entre las organizaciones más importantes destacan Ecodesarrollo (1972), Pro Mariposa Monarca (1980), Pronatura (1981) y Biocenosis (1982).

<sup>4</sup> Programa Nacional de Ecología, 1984-1988. Recuperado de <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4689824&fecha=26/09/1984](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4689824&fecha=26/09/1984)>.

ordenó la regulación de los recursos utilizando estímulos fiscales y financieros. La LEGEEPA sentó precedente mundial al ser una de las leyes ambientales más avanzadas. Mientras tanto, los resultados de la Sedue durante la gestión del presidente Miguel de la Madrid avanzaron en los aspectos de contaminación y conservación, pero poco se hizo en relación con la restauración y el aprovechamiento de los recursos naturales. Durante este sexenio, se progresó más en los aspectos ambientales normativos y muy poco en los ejecutivos, dando lugar a una política de “Comando-Control” donde el actor central es el Estado y las acciones se concentran en la normatividad ambiental (Alfie, 1993).

En el mes de enero de 1989, a iniciativa de ley del expresidente Carlos Salinas de Gortari, se presentaron los lineamientos del Programa Nacional de Conservación Ecológica y de Protección al Ambiente, 1988-1994, y en febrero del mismo año se realizó la consulta pública sobre cuestiones ambientales. En este mismo año, el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) estableció la protección al ambiente como una de las más altas prioridades del crecimiento, así como un requisito para dar viabilidad al proceso de modernización del país<sup>5</sup>.

En este mismo renglón, se creó el Programa Nacional de Protección al Ambiente 1990-1994, el cual pretendía hacer compatible el proceso general del desarrollo con la preservación y restauración de la calidad del ambiente y la construcción y el aprovechamiento sostenido de los recursos naturales. El 25 de mayo de 1992, a través de la Ley de Organización de la Administración Pública Federal, se decretó la iniciativa para crear la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la cual estableció nuevos parámetros ecológicos y reglas para la protección al ambiente. El Reglamento Interior de Sedesol se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1992; en él se determinó la creación del Instituto Nacional de Ecología (INE) y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). El INE tendría facultades técnicas, mientras que la Profepa ejercería control y atención a las demandas ciudadanas. Se contemplan las acciones y vigencia de gobiernos estatales y municipales, pero bajo la supervisión del Ejecutivo Federal (Alfie et al., 2011).

El INE se encargó de llevar a cabo labores técnico-científicas al localizar áreas naturales protegidas (reservas ecológicas), áreas críticas de asentamientos humanos (producción

y desarrollo) y áreas geográficas para la construcción, la producción y la creación de servicios de calidad ambiental. También trató de generar criterios ambientales y una política de regionalización y de ordenamiento ecológico-territorial, instrumentos de política ambiental que no habían sido utilizados. El INE fue presidido por el Presidente de la República; sus facultades fueron técnico-administrativas y, al igual que la Profepa, fue un órgano desconcentrado de la Sedesol. Mientras el INE asumió funciones de investigación a largo plazo, la Profepa abrigó como función principal resolver en el corto el control y la atención de las demandas ciudadanas. La Profepa pretendió conciliar intereses o canalizarlos a autoridades competentes, a partir de la sanción y la regulación (Micheli, 2000).

La incorporación de la cuestión ambiental en Sedesol fue resultado tanto de las preocupaciones ciudadanas frente a los altos índices de contaminación, como de la presión externa al gobierno salinista ante la firma del TLCAN. Estos cambios gubernamentales sobre política ambiental deben leerse a través de dos procesos. El primero, las transformaciones políticas que dieron lugar a un régimen neoliberal; y el segundo, los procesos de globalización y la constitución de mercados ambientales internacionales. En el primer rubro es clara, sobre todo en el régimen de Ernesto Zedillo, la intención de conformar una política ambiental de corte neoliberal para fomentar la autorregulación empresarial, favorecer las transformaciones tecnológicas, incrementar los apoyos gubernamentales a la competitividad industrial, aumentar los incentivos fiscales para transformar los procesos productivos de grandes empresas e iniciar las auditorías ambientales (Micheli, 2000).

El perfil normativo de la política ambiental de finales de los años ochenta empezó a adquirir un carácter acorde a las prácticas de mercado y los instrumentos que éste privilegiaba. Simultáneamente, el proceso iniciado con Carlos Salinas, que consistió en focalizar al ambiente como un problema social (Sedesol), de posibles conflictos, adquirió su madurez en el sexenio de Zedillo al constituirse, por vez primera, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). En esta instancia confluyeron dos problemáticas eje que hasta ese momento estaban totalmente separadas: la gestión ambiental y el cuidado de los recursos.

### **La importancia de firmar el TLCAN**

Para México, el proceso de globalización se presentó como una oportunidad de integrarse al mercado mundial a partir de la firma del TLCAN. Las presiones del gobierno

<sup>5</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Recuperado de <<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>>.

estadounidense de buscar un “acuerdo con dientes”, más las movilizaciones trinacionales de grupos ambientalistas canadienses, estadounidenses y mexicanos, obligaron al gobierno salinista a firmar los famosos “Acuerdos Paralelos” y verse obligado a cuidar y proteger el ambiente.

Por ello, la coyuntura abierta por el TLCAN, sin sospecharlo, fue favorable para iniciar toda una serie de mecanismos e instrumentos legales, normativos, técnicos y políticos en materia ambiental. Los distintos gobiernos neoliberales le impusieron a la política ambiental su sello propio, pero la llaga fue abierta desde el exterior, acompañada por la presión social.

Hacia 1993, las organizaciones del centro y norte del país unieron esfuerzos con sus contrapartes estadounidenses y canadienses para promover y exigir, en las instancias correspondientes, un Acuerdo Paralelo de Ambiente. La idea era proteger las fronteras comunes frente al deterioro ambiental que la apertura económica podría causar. Esta movilización se compuso de diversas tendencias y posturas y logró combinar prácticas políticas, creando nuevas acciones de corte híbrido que multiplicaron los lazos transfronterizos y las identidades locales-globales (Alfie *et al.*, 2011).

Si bien Salinas de Gortari reestructuró la política ambiental, fue Ernesto Zedillo quien, a través del INE, favoreció la concepción de mercados ambientales. El proyecto zedillista se concentró en incorporar, de manera voluntaria (Acuerdos Voluntarios, AV), a las empresas para contener el deterioro ambiental y así fomentar una producción limpia y contribuir al desarrollo social. Sin embargo, Pemex y CFE no fueron incluidas en estas transformaciones y los “accidentes ambientales”, cuyas expresiones pueden verse de manera clara en las explosiones en Guadalajara en 1992 o en las fugas de petróleo en Tabasco de esos años, no se previeron al no existir ningún plan de contención y cambio en las formas de producción de las dos empresas más importantes del país.

Para 1998 se reformuló la Constitución mexicana y se estableció que todo individuo tiene derecho a un ambiente limpio y sano, mientras que el Estado tendrá la obligación de salvaguardar y cuidar el entorno como garantía de los derechos sociales. La política ambiental de 1996 a 2000 está plegada de contradicciones que se reflejan, de igual manera, en los órganos descentralizados de la Semarnap. El INE, a través de una política agresiva, fundada en otorgar un marco de certeza a la industria, creó mecanismos para incentivar inversiones. Puso en marcha el ISO 14000 y centró en el empresariado las políticas de ajuste ambiental; por su parte, la Profepa se concentró en poner en práctica

el derecho ambiental a través de la vigilancia y el castigo de prácticas que violenten la ley, supervisa las auditorías, analiza los conflictos ambientales y se convierte en el foco de críticas de la industria.

### **Instrumentos de mercado**

Centralizar la política ambiental mexicana en la industria fue una estrategia gubernamental acorde con la consolidación del neoliberalismo y los procesos de desregulación a nivel mundial. Sin embargo, las industrias nacionales estaban muy lejos de la nueva estrategia empresarial mundial que ejerció presión sobre las demandas ambientales e incorporó un nuevo discurso, acciones y propuestas orientadas a limpiar la imagen “perversa” y “sucias” que éstas se habían ganado desde los años setenta.

En el caso mexicano, las empresas ni siquiera tuvieron que preocuparse por realizar este cambio de estrategia. El gobierno patrocinó desde arriba y con todo su apoyo la transformación necesaria. El cambio estructural de los gobiernos salinista y zedillista funcionó como una mancuerna perfecta para la industria nacional y su “compromiso ambiental”. Los daños ecológicos, los tiraderos clandestinos, las enfermedades o muertes provocadas por proyectos industriales, sólo fueron descubiertos como pequeñas fallas de mercado o casos esporádicos de violación a la legislación ambiental. Ante estas cuestiones, las restricciones, las multas y las acciones gubernamentales se hicieron presentes (Méndez y Alfie, 2001).

Las auditorías ambientales mexicanas condujeron a procesos de certificación de “Industria Limpia”. A través de ellas, se trataba de obtener un certificado gubernamental pagado por la empresa para garantizar su preocupación por el ambiente y por los residentes cercanos al consorcio. No obstante, la falta de continuidad en las medidas tomadas, la carencia de revisiones periódicas a la empresa y las importantes sumas de dinero para lograr los cambios técnicos y científicos requeridos, dieron lugar a un proceso discontinuo que sólo unas pocas industrias pudieron mantener. Esta situación favoreció a los grandes capitales, empresas y consorcios tanto por su propia capacidad de transformación como por las ventajas ofrecidas por nuestros gobiernos.

Para el año 2000, México se enfrentaba a un dilema ambiental de múltiples aristas: modificar el programa industrial, analizar sus costos ambientales, incluir el daño ambiental en las cuentas nacionales, impulsar la participación social en estos temas, profundizar la difusión de la educación ambiental, fomentar el pensamiento crítico en esta materia, favorecer

programas de tecnología y uso de energía alternativa, entre muchos otros. La llegada de Vicente Fox al poder abrió una nueva ventana de la política ambiental en nuestro país.

### **Los gobiernos panistas 2000-2010**

La plataforma electoral en la cual apoyó su campaña Vicente Fox, en alianza con el Partido Verde Ecologista, destacó el compromiso de un gobierno dedicado a los asuntos relacionados con la naturaleza a partir de diversas tareas, entre ellas: la necesidad de conservar y desarrollar los recursos naturales, generar beneficios para las comunidades más afectadas ambientalmente y el énfasis en el aprovechamiento sustentable de los recursos. Se propuso, desde el inicio de campaña, un gobierno ecologista que combinara la sustentabilidad ambiental con el crecimiento económico; además, el compromiso de utilizar racionalmente los recursos naturales y conservar condiciones ambientales propicias para las próximas generaciones.

El plan para lograr estos ambiciosos objetivos se trazó en dos grandes líneas: a) un marco institucional para el desarrollo sustentable que pretendía adecuar, desde un enfoque ecologista, la estructura y las actividades gubernamentales mediante una mayor integración de toda la administración pública en programas de defensa del medio ambiente, donde la federación tendría una mayor participación normativa, mientras que los estados y municipios jugarían un papel activo en la puesta en marcha de estas políticas y contarían con más recursos para ello; y b) una reforma fiscal integral que introdujera esquemas de tarifas y estímulos fiscales sobre los recursos naturales, y promoviera la utilización de energía renovable y no contaminante (Méndez y Alfie, 2001).

Los objetivos ambientales de la plataforma foxista mostraban la necesidad de un cambio drástico en la gestión ambiental. Acostumbrados a un instrumento como el “Comando-Control” y a un número importante de mecanismos de mercado, los objetivos de un plan transversal en la administración pública y la renombrada reforma fiscal integral requerían modificaciones sustanciales a todos los niveles. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 estableció a la sustentabilidad como uno de sus 12 principios y planteó los objetivos nacionales para un desarrollo que protegiera y garantizara el futuro<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Recuperado de <[http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano\\_plazo/pnd\\_2001\\_2006.pdf](http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pnd_2001_2006.pdf)>.

Para lograr estos fines, se hicieron amplias modificaciones en las políticas ambientales y en la estructura gubernamental. Se transfirió la responsabilidad del sector pesquero de vuelta al agrícola y ganadero. Se incluyó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en los tres gabinetes del Poder Ejecutivo, con lo que se buscó que el ambiente no fuera un tema sectorial y se convirtiera en uno de orden transversal, permitiendo que la Semarnat influyera en las principales decisiones económicas y sociales del país.

Dos grandes programas nacionales caracterizaron la gestión ambiental foxista: la Cruzada Nacional por los Bosques y el Agua, que estableció al agua y al bosque como asunto de seguridad nacional, y la Cruzada Nacional por un México Limpio, cuyo objetivo consistió en detener y revertir la contaminación de los recursos de agua, aire y suelo, y reducir los problemas ambientales generados por el mal manejo de los desechos, de los residuos peligrosos y, especialmente, la remediación de pasivos ambientales y la restauración de ecosistemas afectados<sup>7 y 8</sup>.

Las intenciones de Fox fueron positivas; los resultados, magros. Así, al asumir Felipe Calderón la Presidencia de la República, la política ambiental mexicana tomó, de nuevo, como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual planteaba como uno de sus objetivos nacionales asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras. El plan pretendió que toda política pública diseñada e instrumentada incluyera de manera efectiva el elemento ambiental. Se propuso la transversalidad de las políticas

<sup>7</sup> Según cifras de Greenpeace México, el presupuesto destinado al sector forestal durante ese sexenio fue de 0.11% del presupuesto federal, es decir, mil 975 millones de pesos para 56 millones de hectáreas de bosques y selvas del país. De ese recurso, 53% se destina a reforestación, combate a incendios y plantaciones comerciales. Más de 36 millones de hectáreas de bosques y selvas (65% de nuestra superficie forestal) no recibió ningún apoyo, por lo que, fácilmente, pueden convertirse en pastizales y tierras de cultivo o bien degradarse debido a la tala ilegal (Greenpeace, 2016. Recuperado de <<http://www.greenpeace.org/mexico/press/releases>>).

<sup>8</sup> Estos dos grandes programas nacionales no arrojaron los resultados esperados. En ese sexenio se perdieron 3 millones 600 mil hectáreas de bosques. En cuanto a los residuos peligrosos (RP), las cifras sobre el volumen que éstos representan están sin actualizarse desde el año 2000 y se estima que 70% de la generación de RP no se reporta.

ambientales para la efectiva coordinación interinstitucional y una verdadera integración entre sectores de gobierno<sup>9</sup>.

El plan consideraba la necesidad de una significativa inversión en investigación y desarrollo de ciencia y tecnología. Se subrayó la importancia de conciliar al ambiente con la productividad y la competitividad de la economía, mediante proyectos productivos que restituyeran áreas naturales como las forestales y los pagos de servicios ambientales para detener la pérdida de fuentes acuíferas, así como el avance de la desertificación de nuestro territorio. Otras acciones que se trataron de llevar a la práctica fueron: la valuación económica de los recursos naturales, los apoyos monetarios a los dueños de bosques y selvas, el manejo racional del agua, el control efectivo de los incendios forestales y la promoción del ecoturismo (PND 2007-2012: 37).

Del Plan Nacional de Desarrollo se derivaron otros instrumentos ambientales importantes como el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 y el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012, el cual dio pie a la transformación del INE al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INEEC) en el año 2012<sup>10</sup>. El Plan Nacional de Desarrollo de Calderón planteó la necesidad de sumarse con toda eficacia y responsabilidad a los esfuerzos internacionales para evitar que el planeta llegara a sufrir dislocaciones ambientales sin remedio, como el calentamiento global. En este contexto se inscribe la participación y el papel desempeñado por México en los trabajos de la XVI Cumbre del Cambio Climático que se llevó a cabo en Cancún a finales del año 2010 (Alfie et al., 2011)<sup>11</sup> y <sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Recuperado de <[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)>.

<sup>10</sup> Para el año 2009, Felipe Calderón Hinojosa enunciaba la importancia del ambiente en la conformación de todas las políticas públicas que rigen las acciones de gobierno. Entre otras cosas, el mandatario señaló que más de 23 millones de hectáreas (que representan más de 10% de la superficie nacional) habían sido declaradas Áreas Naturales Protegidas (ANP), de las cuales casi un millón cien mil fueron catalogadas durante el actual régimen. Lo anterior equivale a 37% de la meta programada para todo el sexenio. Para 2012 se pretende que tres millones de hectáreas hayan sido declaradas ANP.

<sup>11</sup> La política ambiental del país no ha estado exenta de críticas. En 2007 la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, perteneciente al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), acusó al gobierno mexicano de aplicar un doble discurso en el tema del cambio climático porque aun cuando pregona el desarrollo sustentable, sigue alimentando sus procesos productivos con petróleo, principal responsable del calentamiento global. Para Enrique Leff, coordinador de la Red, México consume energías fósiles, pero además las exporta y contribuye a que la economía global siga funcionando con base en ellas.

<sup>12</sup> La 16ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 16) fue celebrada en

## El regreso del PRI: el gobierno de Peña Nieto

El Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 en materia ambiental establecerá el llamado “Paradigma del Crecimiento Verde Incluyente”. La posibilidad de crecer y generar riqueza sin deteriorar el entorno y el patrimonio natural. La idea central pretende que el crecimiento económico no puede separarse de la esfera de lo ambiental y lo social. Se trata de encontrar una forma de crecer sin degradar el ambiente y abrir oportunidades para un mayor bienestar para todos. Se plantean en el programa sectorial (Promarnat, 2013-2018) seis objetivos: 1. Promover y facilitar el crecimiento sostenido y sustentable de bajo carbono con equidad y socialmente incluyente; 2. Incrementar la resiliencia a efectos del cambio climático y disminuir las emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero; 3. Fortalecer el manejo integral y sustentable del recurso hídrico, garantizando su acceso seguro a la población y los ecosistemas; 4. Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural; 5. Detener y revertir la pérdida del capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo; y 6. Desarrollar, promover y aplicar instrumentos de política, información, investigación, educación, capacitación, participación y derechos humanos para fortalecer la gobernanza ambiental<sup>13</sup>.

Se pretende con ello transitar hacia una economía baja en carbono, cambiar el “metabolismo industrial” del país, depender cada vez menos de combustibles fósiles y consumir más energías renovables; replantear el manejo hídrico del país, pues el agua debe ser un recurso para impulsar el desarrollo sustentable, y dejar de ser una amenaza para la salud y la vida de los mexicanos; detener la pérdida de biodiversidad, ya que México es el cuarto país con la mayor diversidad biológica del planeta, de ahí la responsabilidad

---

la ciudad de Cancún, México, del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. La cumbre finalizó con modestos acuerdos y con la postergación de temas de gran relevancia, como la continuidad del Protocolo de Kioto (pospuesta para 2011), y las metas de reducción del calentamiento global. Dentro de los consensos alcanzados en la cumbre, se encuentra el establecimiento de un “Fondo Verde” para financiar a los países en desarrollo. Este fondo aportaría 100,000 millones de dólares hasta el 2020, para el financiamiento de proyectos de protección a la naturaleza, en cuanto a medidas de adaptación y mitigación. Dentro de las cláusulas de este fondo, se incluye la conformación de un primer paquete de 30 mil millones de dólares que podría usarse a partir de 2012 para tomar acciones inmediatas contra los efectos del cambio climático.

<sup>13</sup> Promarnat, 2013-2018. Recuperado de <<http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/Documents/PROMARNAT%202013-2018.pdf>>.

ética de poner un alto a la destrucción de ecosistemas y a la deforestación; y mejorar la gestión de residuos a partir de fortalecer y ampliar la infraestructura para recolectar, separar y reciclar lo que desechamos.

Un énfasis importante estará puesto en la Estrategia Nacional de Cambio Climático, elaborada con la participación de académicos, organizaciones no gubernamentales ambientalistas y casi 13 mil opiniones recibidas por parte de la ciudadanía en general. Ésta fue aprobada y enriquecida tanto por el Consejo de Cambio Climático, integrado por 15 especialistas en la materia, como por las 13 dependencias gubernamentales que integran la Comisión Intersecretarial.

Si bien en papel esto suena como un cambio radical para enfrentar los cambios ambientales, la realidad es otra y muy distinta. El gobierno de Peña Nieto se ha inclinado por favorecer grandes megaproyectos que han dado pie a diversos “accidentes” ambientales. Entre ellos destacan dos derrames petroleros (Cadereyta, Nuevo León, y Huimanguillo, Tabasco) y el vertido de cianuro en El Oro, Durango, más el derrame de 40 mil metros cúbicos de sustancias tóxicas en los ríos Sonora y Bacanuchi, provenientes de la mina Buenavista de Grupo México (Alfie, 2015).

Otro elemento clave para entender que en realidad no hay una transformación en la gestión ambiental fue la aprobación tanto de la Ley Energética como de las leyes secundarias, pues ambas siguen sumiendo al país en la producción de electricidad a partir de energéticos, sin abrir la puerta a nuevos tipos de energías, y, al mismo tiempo, permiten la incautación de tierras cuando allí se hallen hidrocarburos necesarios para el crecimiento, además de promover métodos como el *fracking* (fracturación hidráulica) y la obtención de gas shale (gas de lutita), que han sido ampliamente cuestionados por sus altos niveles de uso de agua y peligrosidad.

Asimismo, si bien el 7 de julio de 2013 entró en vigor la Ley de la Responsabilidad Ambiental, la cual contempla la reparación de daños en caso de delitos cometidos contra el ambiente, en ella no queda claro quién establece el monto del daño y cómo se reparará éste. Por otra parte, en materia de bosques, en su reciente informe de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, Naciones Unidas, 2015), el gobierno de Peña Nieto señaló que para detener la deforestación se ha seguido la estrategia de hacer más rentable la conservación o el uso sustentable de los recursos, y destacó la puesta en marcha del programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) y el de Aprovechamiento Sustentable. Sin embargo, en recientes estimaciones

del INEGI, se señala que la superficie de bosques y selvas en México pasó de 35.3 a 33.8% entre 1993 y 2011, lo que significa la pérdida de 1.5% de estos ecosistemas. El propio Comité Especializado de Información de los ODM en México consideró que nuestro país está “estancado” en esta materia. Las principales causas de esta situación son la deforestación y la conversión de bosques para destinarlos a la agricultura y ganadería, promovida por las propias políticas de gobierno que han sido inadecuadas e insuficientes (Greenpeace, 2016).

En el caso del agua, se ha presentado un descenso de la disponibilidad debido en gran parte a la sobreexplotación del recurso, el manejo corporativista y la legislación correspondiente, la cual sigue siendo muy laxa. Mientras se siga permitiendo que en los corredores industriales del país se hagan descargas de sustancias tóxicas a los ríos, cuencas o directamente hacia el mar, no podremos detener la contaminación del agua. Al día de hoy, no existe ningún plan para atacar este problema. La industria, libremente, vierte miles de sustancias tóxicas que contaminan cuencas y cuerpos de agua. Ejemplo de ello es la cuenca del río Santiago (Greenpeace, 2016)<sup>14</sup>.

Como punto final, abría que destacar que en el papel suena muy bien la incorporación de nuevos instrumentos de política ambiental que favorezcan la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos. Lo cierto es que existe una saturación de la normatividad que en varias ocasiones no se sabe cómo se aplica y a quién. Una inclinación por los instrumentos de mercado como únicos y verdaderos y un compromiso voluntario muy dudoso de la empresa frente al deterioro ambiental. Si lo que se pretende es transitar de la gobernabilidad a la gobernanza, estos tres años de gobierno no lo demuestran en ninguna de sus decisiones y acciones.

## **El estancamiento del movimiento ambientalista mexicano**

Aun cuando México tiene más de mil organizaciones ecológicas, ninguna de ellas presenta una membresía masiva.

<sup>14</sup> En total el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua encontró 1,090 sustancias químicas en este río, sobre todo Compuestos Orgánicos Semivolátiles (COSV) y volátiles (COV). Algunas de estas sustancias son altamente tóxicas, como ftalatos (disruptores hormonales), fenoles que afectan el desarrollo neuronal, tolueno, una sustancia cancerígena, y hasta retardantes de flama. Recuperado de <<http://www.greenpeace.org/mexico/es/Footer/Descargas/reports/Toxicos/estudio-de-Calidad-del-agua-del-Rio-Santiago/>>.

De hecho, puede decirse que no existe suficiente apoyo popular en relación con las causas ambientales. Distingo tres momentos importantes en la formación del movimiento ambientalista mexicano: El primero, los orígenes que propiciaron la preocupación del régimen de De la Madrid Hurtado por gestar por vez primera un programa que atendiera asuntos ambientales. Esta etapa estuvo comandada por grupos conservacionistas de larga tradición basados en la causa de Miguel Ángel de Quevedo y su interés por cuidar, respetar y conservar los llamados parques nacionales. La presión de diversos grupos y el deterioro ambiental dieron pie a que el gobierno centrara su atención en la relación crecimiento-ambiente.

El segundo momento estuvo comandado por la firma del TLCAN. Los años noventa son la época de auge del movimiento ambientalista mexicano. La unión con grupos estadounidenses y canadienses para aplicar un “acuerdo con dientes” dio pie al Acuerdo Paralelo sobre Ambiente y ello colocó al movimiento ambiental mexicano en la palestra dando un giro importante a cuestiones relacionadas ya no sólo con la conservación, sino con las consecuencias ambientales que el comercio internacional provoca. La fraternidad entre grupos binacionales y nacionales abrió una llaga en el gobierno mexicano que lo orilló a prestar atención al deterioro ambiental<sup>15</sup>.

Un tercer momento es el que se dio en la última década. Lejos de consolidar triunfos, el movimiento ambiental se fracturó y los intereses particulares de regiones, localidades y grupos prevalecieron dando pie a una división que poco contribuyó a adquirir fuerza como un actor relevante en cuestiones ambientales. Destacan en este caso diversas organizaciones campesinas que, ante la pérdida de tierras y bosques, asumieron el compromiso ambientalista; grupos urbanos marginados que ante la falta de servicios exigieron condiciones salubres para su desarrollo, pescadores que veían mermados sus recursos. Sin embargo, cabe destacar que ninguno de ellos se considera ambientalista: asumen

<sup>15</sup>“En el 2001, los grupos internacionales de derechos y ambientalistas lanzaron una campaña de apoyo masivo para dos activistas de un movimiento de campesinos que fueron arrestados por detener la tala forestal ilegal en la Costa de Pacífico en el estado de Guerrero. Los movimientos sociales populares en México y sus aliados transnacionales marcaron la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio en Cancún, del 14 al 19 de septiembre del año 2003, con demostraciones masivas para exigir democracia, derechos humanos, protección ambiental, derechos de los trabajadores y contra las utilidades y el control corporativista” (Vargas-Hernández, 2006: 51).

el discurso más no la identidad. Una de las divisiones más marcadas en el interior del movimiento se refiere a si deben actuar como una organización apolítica de la sociedad, como un grupo de presión o como un partido político<sup>16</sup>. De aquí que esta última etapa esté caracterizada por un movimiento marginal, reactivo y de poca presencia en la elaboración y presión sobre las políticas públicas. Un movimiento que ha perdido presencia y poder<sup>17 y 18</sup>.

## **Instrumentos de política ambiental contemplados en la LGEEPA**

La LGEEPA introduce varios instrumentos de política ambiental como la denuncia popular y el ordenamiento ecológico del territorio, así como diversas sanciones administrativas y penales frente a la violación de la ley ambiental. La expedición de la LGEEPA integró, en un solo documento, instrumentos normativos que habían permanecido dispersos, según Antonio Azuela: “La entrada en vigor de la LGEEPA ha sido el acontecimiento más importante en la historia de la legislación ambiental mexicana; se convirtió en una fuente de identidad y en un referente que permitió legitimar no sólo demandas concretas, sino también nuevas maneras de atender el problema ambiental” (Azuela, 2006).

<sup>16</sup> Es importante marcar la gran distancia del movimiento ambiental mexicano con el Partido Verde debido al desprestigio, deterioro y desconfianza que los ciudadanos perciben sobre este último.

<sup>17</sup> Tres de las más influyentes organizaciones ambientalistas, el Movimiento Ecologista Mexicano (MEM), la Asociación Ecológica de Coyoacán y el Grupo de los Cien, funcionan como organizaciones vecinales y como grupos de presión política. Con diez mil miembros y doscientos afiliados, el MEM (organizado en 1981) es el grupo ambientalista más grande del país. Se describe a sí mismo como un grupo no gubernamental sin ayuda de organizaciones religiosas, partidos políticos o corporaciones multinacionales. En 1983, la Asociación Ecológica de Coyoacán se formó con el propósito específico de salvar los grandes Viveros de Coyoacán (lo que lograron). Desde entonces, la asociación ha ampliado sus actividades para incluir reforestación, reciclado y educación ambiental. Como el MEM, se ha convertido en una voz importante sobre los asuntos ambientales nacionales. A diferencia del MEM y de la Asociación Ecológica de Coyoacán, el Grupo de los 100 actúa exclusivamente como un grupo de presión política. El organismo, fue creado en 1985, cuando cien escritores y artistas publicaron una declaración contra la contaminación (recuperado de <<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/118/cap10.html>>).

<sup>18</sup> En México se reconocen 35 mil ONG, de ellas, sólo mil refieren intereses ambientalistas, pero con muy pocos afiliados. Destacan el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Pronatura México, Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable, Foro Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, Beta Diversidad, Naturalia, WWF-México, Conservación Natural y Greenpeace México (recuperado de <<http://ecoosfera.com/2014/09/%EF%BB%BF-top-10-organizaciones-medioambientales-de-mexico/>>).

Los instrumentos de la primera versión de la ley incluyen la planeación ecológica, el ordenamiento ecológico y criterios ecológicos en la promoción del desarrollo, así como la regulación ecológica de los asentamientos humanos, la evaluación del impacto ambiental, normas técnicas ecológicas, medidas de protección en áreas naturales, investigación y educación tecnológica e información y vigilancia. Se reconocieron la denuncia ciudadana y las sanciones. No obstante, varios de estos instrumentos, como el ordenamiento ecológico del territorio, fueron ejecutados hasta después de las reformas a la ley de 1996. En el caso de los procedimientos de la evaluación del impacto ambiental, fueron inservibles, pues presentaban serias deficiencias técnicas (González, 1997).

La LGEEPA y las reformas al Artículo 73 constitucional presentan una orientación hacia la descentralización de funciones en materia ambiental. Sin embargo, el centralismo, la discrecionalidad, el presidencialismo, entre otros rasgos del Estado mexicano posrevolucionario, se manifestaron en la aplicación de la ley. Los estados y los municipios nunca tuvieron una injerencia propia y constante en el proceso legislativo. La misma ley señala cómo las atribuciones que no estuvieran explícitamente señaladas en ella serían facultad de los estados y municipios. De manera adicional, en el Artículo 73 existía una ambigüedad en lo relativo a la concurrencia en materia ambiental, pues unas veces era interpretada como si los estados tuvieran independencia legislativa en materia ambiental, y otras veces era entendida como concurrencia solamente ejecutiva para la aplicación de las leyes, situación que provocó fuertes lagunas en su aplicación y ejecución. En realidad, el Ejecutivo sigue teniendo un papel clave en asuntos ambientales (Azuela, 2006, y González, 2007).

Es importante resaltar que a partir de 1993 el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) incorporó en su esquema el marco de la contabilidad del ambiente al crear el Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México (SCEEM), el cual implicó realizar extensiones al esquema tradicional de la contabilidad nacional para dar cabida a los activos no producidos, es decir, los recursos naturales y el medio ambiente. En particular, la atención se centró en obtener el Producto Interno Neto ajustado Ambientalmente (PINE), principal indicador del SCEEM<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Los costos por agotamiento expresan el desgaste o pérdida de los recursos naturales (equivalentes a una depreciación) como consecuencia de su utilización en el proceso productivo. Mientras que costos por degradación son las estimaciones requeridas para restaurar el deterioro del ambiente ocasionado por las actividades económicas.

Para 1996 fue aprobada en la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la LGEEPA. Dentro de los principales aspectos de la reforma aprobada, se modificó el relacionado con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la participación social y la información ambiental. En general, las propuestas buscaron reducir la discrecionalidad administrativa, garantizar el seguimiento de las denuncias ciudadanas, esclarecer la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno e introducir nuevos instrumentos de política ambiental. Otro tema de relevancia fue la incorporación del tema ambiental en el ámbito penal.

También se confiere a la Semarnat la labor de promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación y demás personas interesadas, para la formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general.

Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos (Artículo 20 bis 5, en su numeral VII, LGEEPA).

En otro plano encontramos los instrumentos económicos, mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generan sus actividades económicas, incentivándolos a realizar acciones para favorecer el ambiente. En ausencia de un sistema de precios que refleje las externalidades de los procesos productivos, las grandes empresas han buscado maximizar sus beneficios provocando impactos en los recursos naturales, con lo cual dañan los sistemas biofísicos. En este sentido, la política ambiental tendrá como objetivo internalizar los costos ambientales en los procesos productivos, mediante instrumentos económicos que modifiquen las conductas de producción y consumo de los agentes económicos (Quadri, 1994).

Los instrumentos económicos de carácter fiscal son estímulos gubernamentales para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. En la Ley del Impuesto Sobre la Renta Federal se establecen algunos incentivos. Por ejemplo, la depreciación acelerada (100% en

el primer año) en maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes renovables (Artículo 40, Fracción XII), así como para prevenir y controlar la contaminación ambiental en cumplimiento de las disposiciones legales respectivas (Artículo 41 Fracción XIV). A nivel local también existe una serie de estímulos en la adquisición de equipo anticontaminante. Estos descuentos se realizan en la recaudación de impuestos y su administración es atribución de los gobiernos de los estados y el Distrito Federal.

Las herramientas financieras son los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente. También se pueden considerar los subsidios como un instrumento financiero, en el caso de usarse para la conservación de recursos naturales, como los destinados a los comuneros y ejidatarios del suelo de conservación. Por último, los instrumentos de mercado son las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos correspondientes a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo. Ejemplos de este instrumento serían los sistemas de depósito reembolso o los permisos comerciables sobre emisiones contaminantes.

Un instrumento adicional es la regulación ambiental de los asentamientos humanos. En su Artículo 23, la LGEEPA señala la importancia de la planeación del desarrollo urbano y la vivienda. Ambos deberán considerar algunos criterios para contribuir a los objetivos de la política ambiental, entre éstos destacan: tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidos en los programas de ordenamiento ecológico del territorio y en la determinación de los usos del suelo, buscar lograr una diversidad y eficiencia de los mismos, evitar el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva.

Otro instrumento importante de política ambiental es la evaluación del impacto ambiental. Se reconoce como un procedimiento mediante el cual se establecen las condiciones a las cuales se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables, con el fin de proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, para evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente. En cuanto a la existencia de mecanismos de participación ciudadana en este instrumento, el Artículo 34 señala que cualquier ciudadano podrá solicitar a la Secretaría la manifestación de impacto ambiental.

La autorregulación y las auditorías ambientales son también otro de los instrumentos ambientales observados por la LGEEPA. Con ellas se pretende inducir a productores, empresas u organizaciones empresariales a desarrollar procesos voluntarios de autorregulación ambiental, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigente en la materia, y se comprometan a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios. Cabe señalar el carácter voluntario de este instrumento. La Semarnat tendrá a su cargo la creación de una serie de condicionantes para promover la autogestión y elaboración de términos de referencia para la metodología de las auditorías ambientales, así como un sistema de aprobación y acreditación de peritos y auditores ambientales y procedimientos y requisitos para los interesados en incorporarse a dicho sistema.

Por último, es conveniente señalar la investigación y la educación ecológicas como un instrumento de política ambiental. La incorporación de contenidos ecológicos, conocimientos, valores y competencias, en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, son parte de esta serie de mecanismos estipulados.

Habría que destacar que si bien dentro de la LGEEPA el tema de las áreas naturales protegidas (ANP) aparece fuera del capítulo destinado a señalar los instrumentos de política ambiental, existen disposiciones que permiten la participación social en estas zonas. En el Artículo 57 se menciona la idea de promover la participación de los habitantes (de las ANP), propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, en el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Por otra parte, en el Artículo 59 se precisa que los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la Semarnat el establecimiento, en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas cuando se trate de zonas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad.

Más allá de la existencia de este instrumento integrado en la LGEEPA, existen otras experiencias sobre iniciativas surgidas desde los núcleos agrarios, como el Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC), surgido al margen (aunque no necesariamente en contra de) de la legislación ambiental; éste se ha convertido en un instrumento mediante el cual

los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) determinan realizar proyectos de aprovechamiento de sus recursos naturales, a partir de un ordenamiento de los usos del suelo. Hasta 2005, en el todo el país existían cerca de 200 comunidades (Azuela, 2006a).

Como podemos apreciar, son múltiples los instrumentos que la LGEEPA observa y que no sólo se concentran en la normatividad o en las reglas, sino que van más allá al contemplar el ordenamiento territorial, la participación social, la promoción del desarrollo, etc. Sin embargo, tal y como se ha señalado a lo largo del artículo, a México le llevó varios años construir instituciones ambientales que tuvieran programas, planes y objetivos claros. Cada sexenio se modifica la tendencia sobre los asuntos ambientales y la manera de abordarlos, lo que impide una congruencia en la práctica y programas a largo plazo. La gobernabilidad basada en la política de “Comando-Control”, sanción, garrote y el Estado como actor único, sigue siendo una constante importante de la gestión ambiental en nuestro país.

La LGEEPA, una ley muy avanzada que da pie a diversos instrumentos de gestión ambiental, queda en el papel ante una realidad que, lejos de contemplar al ambiente como punto central de crecimiento y desarrollo, sigue utilizando recursos sin prevención, aumentando niveles de contaminación y manteniendo procesos en los cuales no se observan círculos cerrados de producción (de la cuna a la tumba), tecnologías amigables con el ambiente o transformaciones socioeconómicas que observen la transversalidad e importancia de la cuestión ambiental.

Aun cuando es a partir del régimen de Salinas que se empiezan a incorporar instrumentos de mercado y Zedillo establece los acuerdos voluntarios y auditorías para la industria, poco se ha elaborado en términos de información con ecoetiquetado o la participación de la sociedad en la toma de decisiones de corte ambiental. Los esfuerzos de la política ambiental mexicana han estado centrados, desde fines de los años ochenta, en la definición y fortalecimiento de un marco jurídico ambiental y en la construcción de instituciones y programas nacionales y estatales con un enfoque inmediatista frente al deterioro del ambiente. La transversalidad de acciones ambientales sobre procesos productivos o urbanización sólo es declarada sobre papel, pues son pocas las acciones realizadas en este campo, dirigidas fundamentalmente por una burocracia experta. Es el Estado el que ha comandado los procesos de cambio, impulsando instrumentos de política que van desde las normas y reglas hasta mecanismos de mercado o el propio pragmatismo democrático.

Si bien en los distintos sexenios desde Miguel de la Madrid Hurtado hasta Enrique Peña Nieto existe una preocupación por la gestión ambiental y la innovación de políticas e instrumentos, lo cierto es que en nuestro país la gobernanza se encuentra en papel, pero no en hechos concretos. El Estado, la legislación y las políticas de “Comando-Control” siguen ocupando el centro de la gestión ambiental mexicana.

## Conclusiones

Queda clara la trascendencia de los NIPA, pues, como ya se ha dicho muchas veces, son punta de lanza de una legislación de avanzada. El grave problema radica en su eficacia a la hora de llevarlos a la práctica frente a una serie de intereses económicos, políticos y sociales. La incapacidad de aglutinar tareas y actividades bajo el paraguas ambiental es una de las características propias del contexto nacional que se repite en cada sexenio. Otro factor de peso sigue siendo la orientación, excesivamente sesgada a mecanismos regulatorios basados en medios de control centralizados cuyo cumplimiento depende de la vigilancia y las sanciones. Programas de mercado, incentivos fiscales y financiamiento son incipientes, mientras sistemas como los de depósito-reembolso o los permisos comerciables están en proceso, y hablar de apertura en la información o el ecoetiquetado de productos es casi inexistente en nuestro país.

Si bien se acepta la participación ciudadana en diversas instancias y se enarbola la funcionalidad de la misma, es pertinente hacer notar la carencia de estrategias de fomento a la inclusión de nuevos agentes o actores sociales a los procesos de toma de decisiones. Existe una concentración de funciones en la Semarnat, se privilegia la centralidad, no hay oportunidad de apertura a nuevas escalas de intervención, imposible hablar de un plan nacional ambiental de corresponsabilidad entre diversas escalas de gobierno, acompañado de la participación y deliberación de actores interesados en la materia. Por ello, tanto la legislación ambiental como los instrumentos de política son un presupuesto básico de una política basada en el “Comando-Control”; no hay aún un motor de cambio visible, se sigue por la ruta conocida de hace más de 40 años.

La gobernabilidad entendida como las actividades que son parte esencial del Estado, sobre todo aquellas que implican mantener el orden público y que facilitan la acción colectiva siguen siendo motor de la gestión ambiental mexicana. No hay un intento del Estado de compartir su capacidad de dirección con otros actores, de promover

la autogestión ecológica o de deliberar planes de acción conjunta con comunidades y sectores sociales.

De la misma manera, el movimiento ambientalista que surgió en los años ochenta y que encontró una plataforma internacional y trinacional en los noventa hoy se encuentra en una disyuntiva donde son pocos los grupos reconocidos y muchos menos los intereses que aglutinan. La conjugación de gobiernos centralistas, inmediatistas y poco responsables con el ambiente y la ausencia de grupos y movimientos ambientales de arraigo, constancia y permanencia en el país, provocan que la gestión ambiental sea poco transparente, incapaz de rendir cuentas o de cuidar el derecho a un medio ambiente sano.

La puesta en práctica de nuevos instrumentos de política ambiental no sólo abre la posibilidad de elaborar y adoptar mecanismos innovadores; la clave es comprometer y corresponsabilizar a diversos actores en la gestión ambiental, en la toma de decisiones, en la búsqueda de la transversalidad del ambiente en planes y programas. Esto está muy lejos de ocurrir en nuestro país. Por ello, la gobernabilidad ambiental sigue prevaleciendo sobre los intentos de una gobernanza casi inexistente. Y aunque nuestra legislación es de avanzada, su puesta en práctica sigue una cadena donde montañas de papel y ríos de tinta cobran relevancia frente a cambios que son fundamentales frente al deterioro ambiental.

## Referencias

- Alfie, M. (1993). "Las transformaciones de la política gubernamental en materia ecológica". *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco.
- Alfie, M. (2005). *Democracia y desafío medioambiental en México*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Alfie, M. et al. (2011). Eficacia intermitente: la política ambiental en México. Comprometidos para negociar. Conflicto y gobernanza ambiental (Holanda, Canadá y México). México: UAM-Cuajimalpa/Juan Pablos Editor.
- Alfie, M. (mayo-junio de 2015). "Conflictos socio-ambientales: la minería en Wirikuta y Cananea". *El Cotidiano*, núm. 191, México, UAM-Azcapotzalco.
- Azuela, A. (2006a). *El ordenamiento ecológico del territorio en México. Génesis y perspectivas*. México: Semarnat.
- Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos: Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: Fontamara.
- Bennett, C.J. (1988). "Regulating the Computing: Comparing Policy Instruments in Europe and the US". *European Journal of Political Science*, vol. 16, núm. 2, pp. 437-466.
- González, J. J. (1997). *Nuevo derecho ambiental en México. Instrumentos de política*. México: UAM-Azcapotzalco.
- González, J. J. (2007). *La responsabilidad por el daño ambiental en México*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Greenpeace (2016). Recuperado de <<http://www.greenpeace.org/mexico/press/releases>>.
- Howlett, M. (1991). "Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementation". *Policy Studies Journal*, vol. 19, núm. 2, pp. 1-21.
- Jordan, A.J. et al. (2003). "New Instruments of Environmental Governance: Patherns and Pathways of Change". *Environmental Politics*, vol. 12, núm. 1, pp. 1-24.
- Marin, B. (1990). *Governance and Generalized Exchange: Self-Organizing Policy Networks in Action*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Méndez, L. y Alfie, M. (enero-febrero de 2001). "El nuevo gobierno y el medio ambiente. ¿Realidades o promesas?" *El Cotidiano*, núm. 105, México, UAM-Azcapotzalco.
- Micheli, J. (2000). "Política ambiental en el sexenio 1994-2000 (antecedentes y globalización en el mercado ambiental mexicano)". *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Quadri, G. (1994). "Economía, sustentabilidad y política ambiental". En *Medio ambiente: problemas y soluciones*. México: El Colegio de México.
- Stoker, G. (1998). "Governance as Theory". *International Social Sciences Journal*, vol. 155, pp. 17-28.
- Teubner et al. (1994). *Environmental Law and Ecological Responsibility: The Concept and Practice of Ecological Self-Organization*. Chichester: John Wiley.
- Vargas-Hernández, J. G. (enero-junio de 2006). "Nuevos movimientos sociales ambientales en México". *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, vol. 10, núm. 1, Cabimas, Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, pp. 37-54.

## Documentos de gobierno

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988).
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República (2007).
- Semarnat. *La gestión ambiental en México* (2007).