

## DESARROLLO SUSTENTABLE

OCTAVIO KLIMEK ALCARAZ<sup>■</sup>

### INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas en México, desde las posiciones ideológicas de tipo neoliberal o conservador se ha adoptado un discurso contrario a la intervención del Estado en los ámbitos económico y social, y que ha cuestionado sistemáticamente el impulso a mayores regulaciones y procesos de planificación en diversas áreas de la actividad gubernamental. Se ha sostenido con insistencia, que el mercado es capaz de regularse por sí solo y que por tanto la intervención con medidas de regulación y de planificación pública debe reducirse e incluso desaparecer.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente define en la fracción XI de su artículo 3<sup>o</sup> el concepto de *desarrollo sustentable* como:

...el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

■ Doctor en Ciencias Forestales. Asesor de la Coordinación del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

Lamentablemente con el actual modelo de desarrollo del país este concepto sigue siendo un simple buen deseo. Los datos oficiales señalan que ya se tiene comprometida la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, esto debido al agotamiento y la degradación de los recursos naturales en México.

En junio de 2005, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática presentó el Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, para el periodo 1998-2003. En el documento, el INEGI señala que sus datos permiten conocer la relación que existe entre la economía y el medio ambiente a través de la obtención del indicador de síntesis: el producto interno neto ecológico (PINE).

El PINE no es otra cosa, que el resultado de la diferencia del producto interno neto (PIN) menos los costos totales por agotamiento de los recursos naturales y degradación del medio ambiente (CTADA). Es decir:

$$\text{PINE} = \text{PIN} - \text{CTADA}$$

A su vez, el PIN es resultado del producto interno bruto (PIB) menos el consumo de capital fijo (CCF). En donde el PIB, es la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos por el país, y el CCF es el valor del desgaste de sus activos fijos.

En el periodo 1998-2003, del producto interno neto se estima un promedio anual de 88.5 por ciento correspondiente al PINE, la diferencia de 11.5 por ciento en promedio anual corresponde a los costos totales por agotamiento de los recursos naturales y degradación del medio ambiente.

En este mismo periodo, con relación al PIB, el CTADA equivale a 10.3 por ciento promedio anual –es menor en términos relativos, ya que no se ha restado el valor del consumo de capital fijo.

Sin embargo, estos costos ambientales –ya sea el del PIN (11.5 por ciento), o el del PIB (10.3 por ciento)– representan conforme al INEGI, “las erogaciones que la sociedad en conjunto tendría que efectuar para remediar y/o prevenir el daño al medio ambiente como resultado de las actividades propias del ser humano, como producción, distribución y consumo de bienes y servicios”.

Continúa el documento de INEGI:

Asimismo, y de persistir las condiciones actuales, cuando menos la mitad del monto registrado para el producto interno bruto del país en 2003, tendría que ser utilizado para resarcir al medio ambiente por el daño que durante los seis años del periodo de estudio se generó por la sociedad en su conjunto.

Es importante observar, para este mismo año, que mientras los CTDA representan un monto de 657 012 millones de pesos corrientes (9.5 por ciento del PIB), los gastos de protección ambiental ascendieron a 43 603 millones de pesos, representando el 0.6 por ciento del PIB o el 6.6 por ciento de los CTDA, lo que indica que la inversión necesaria restante, para mantener el entorno ecológico de este año, debería de ser de alrededor de **14.1 veces más** de la que ahora se registra.

La información anterior señala con claridad, que la carrera en contra del deterioro ambiental del país está perdida de antemano si sólo se apuesta a aumentar la inversión en protección ambiental. Lo que se requiere es modificar el modelo de desarrollo, que privilegia solamente el crecimiento económico en menoscabo del medio ambiente y los recursos naturales del país; el objetivo sería disminuir o eliminar los actuales costos ambientales, y así aumentar el producto interno ecológico.

Por ello, ante los complejos desafíos que enfrenta el país en materia de medio ambiente y recursos naturales existe un largo camino todavía por recorrer en materia ambiental para realizar un proyecto exitoso de desarrollo sustentable. Al respecto se plantean algunas reflexiones con relación al trabajo legislativo.

Un primer objetivo de este trabajo es contribuir a conocer y profundizar sobre el actual estado de la legislación ambiental, sus fortalezas y debilidades. En ese sentido, también se plantea como objetivo de las perspectivas del futuro inmediato, algunas propuestas de nueva legislación que se requiere impulsar en México.

## ■ HACIA UN BALANCE DE LA LIX LEGISLATURA

De acuerdo con la información de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, fueron turnadas para dictamen 100 iniciativas

a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales durante la LIX Legislatura.

Destaca que 42 de esas iniciativas son reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 22, a la Ley General de Vida Silvestre; 12, a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; tres, a la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; 11, a diversas leyes; y sólo 10 son iniciativas de nuevas leyes relacionadas con los temas ambientales. Aunque se disminuye a nueve iniciativas de nuevas leyes cuando se observa que la iniciativa de Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental se presentó dos veces: en forma de minuta de la Cámara de Senadores, y también como iniciativa del Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados (véase anexo).

Respecto a esta información se presenta un primer análisis de algunos de los principales casos de legislación ambiental que fueron materia de discusión en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.

*DE LAS LEYES GENERALES RELACIONADAS CON EL MEDIO  
AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES*

Como se concluye de la información anterior, las diversas leyes generales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales están sujetas a una fuerte presión para ser reformadas. También se puede señalar, que las iniciativas propuestas apuntan más a atender intereses particulares, velando poco por el interés colectivo de la sociedad. En general, se ha observado poca participación de la sociedad en su conjunto cuando se han presentado las más de 76 reformas a las leyes generales del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de Vida Silvestre, de Desarrollo Forestal Sustentable, y para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Al respecto, se ejemplifica con dos de los casos más relevantes, que son los de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

*LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO  
Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE*

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), desde su entrada en vigor en 1988 ha sufrido diversas

reformas, en especial en 1996. Posterior a esa reforma, se ha observado una tendencia a hacer a la LGEEPA modificaciones de artículos aislados, sin que se haga una verdadera revisión a fondo de la misma ley. Prueba de ello, son las 42 iniciativas de reformas a la LGEEPA presentadas durante la LIX Legislatura: cuatro de cada 10 iniciativas en materia ambiental. Incluso con el riesgo de generar en esas microrreformas a la LGEEPA actos que contradigan su balance o integralidad, o peor aun, que se cometan errores por no profundizar en el conocimiento de la totalidad de la LGEEPA.

De lo anterior se propone hacer una pausa en esta fiebre de hacer iniciativas para enriquecer la estadística legislativa. Al mismo tiempo se considera de gran relevancia y pertinencia, impulsar una amplia discusión sobre el tema de las reformas a leyes como la LGEEPA.

Una tarea fundamental de las comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados y de Senadores es promover la participación real de la sociedad con relación a este tema. Consultar a aquellos actores relacionados con el tema ambiental (académicos, representantes de organizaciones sociales, representantes de la Federación –en especial del sector Semarnat–, estados y municipios, entre otros actores), para identificar los aspectos de la Ley que requieren ser sujetos a reforma, y así, de ser pertinente, impulsar una iniciativa de reforma integral a la LGEEPA.

Esta conclusión se debería hacer extensiva a todas las leyes generales que se pretende reformar, incluyendo la actual Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, que también se encuentra en el mismo caso.

#### LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS

La mayor parte de los ciudadanos desconoce que se tiene una ley reglamentaria que se refiere a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos. Debe cuidarse que ésta se cumpla, a través de un ejercicio corresponsable de la sociedad y el gobierno.

La citada norma se denomina Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, y fue publicada el 8 de octubre de

2003 en el *Diario Oficial de la Federación*. La Ley entró en vigor el día 5 de enero de 2004 (a los noventa días siguientes a su publicación). Su reglamento debió ser expedido en un plazo no mayor de 190 días a partir de su publicación en el *Diario Oficial*, es decir, a más tardar a mediados de abril del mismo año; sin embargo, a la fecha esto no se ha realizado. A pesar de ser una ley reciente, ésta ha sido materia de 12 propuestas de reformas en la LIX Legislatura.

Al ser una ley general obliga a estados y municipios a adecuar sus leyes, reglamentos, bandos y demás disposiciones jurídicas, de acuerdo con las competencias que a cada uno corresponda. Es interesante comentar, que si se hace una lectura de las competencias de la Federación, estados y municipios, permite observar que obliga a tener una mayor coordinación en las políticas en la materia entre los tres órdenes de gobierno. No como tradicionalmente se piensa, que es un asunto de responsabilidad absoluta y exclusiva de los municipios. Si los ayuntamientos revisaran el ordenamiento, bien podrían impulsar a las autoridades estatales y federales a dar cabal cumplimiento a la Ley, en especial en asuntos como la promoción de infraestructura para el manejo integral de los residuos, asistencia técnica, incentivos fiscales, entre otros. Sin embargo, es evidente que esto no está sucediendo.

La ley referida tiene, como su nombre lo indica, el objetivo de evitar los residuos y lograr una gestión integral de éstos. El principal objetivo de una política sostenible de residuos debe ser evitar la generación de residuos. Para ello, se requiere una gestión integral de los residuos, que se entiende como la articulación de acciones de planeación, normativas, operativas, financieras, educativas, entre otras. Esto se complementa con un manejo integral de los residuos, que es la aplicación consecuente de actividades como reducir, reutilizar y reciclar los residuos antes de la disposición final.

En ese sentido, en los países con mayor grado de desarrollo económico y por tanto mayor producción de residuos, se están buscando opciones no sólo de rellenos, sino también de reciclaje, composteo, incluso incineración de residuos con producción y sin producción de energía. Sin embargo, sucede en condiciones ambientales, económicas y sociales muy diferentes a las de México. Pero hay un común denominador, su finalidad es lograr beneficios

ambientales, optimización económica, y aceptación social de la gestión y manejo integral de los residuos. Lamentablemente, existe el intento de hacer retroceder el espíritu original de esta ley a favor de intereses particulares, como se ejemplifica en el siguiente caso.

### **Una reforma a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos / El caso de las pilas y baterías**

Este caso ejemplifica el tipo de reforma a la que ha sido sujeta la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. El 26 de abril de 2006 se frenó en la Cámara de Diputados el intento de considerar los residuos de pilas y baterías generados en casas habitación, así como de microgeneradores, como residuos sólidos urbanos. Para ello, previamente la Cámara de Senadores había realizado modificaciones a los artículos 5 y 10 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Dicha propuesta, por fortuna, fue modificada y votada a favor por el pleno de la Cámara de Diputados. Lo anterior, debido a que el grupo de diputados y diputadas del PRD y organizaciones ambientalistas como Greenpeace se opusieron a tal medida, ya que en el fondo se trataba de pasar un problema sumamente grave y complejo, como es el manejo de pilas y baterías, a cada uno de los municipios del país, que son los responsables del manejo de los residuos sólidos urbanos. Es decir, se eliminaba la responsabilidad compartida con los otros dos órdenes de gobierno –Federación y estados. También, se intentaba eludir la posibilidad de impulsar una política nacional ordenada e integral sobre el tema, en especial para obligar a las empresas fabricantes de pilas y baterías a que asuman la parte de responsabilidad que les toca sobre la gestión de este tipo de residuos.

En la actualidad, en México, las pilas y baterías deberían ser manejadas de acuerdo con lo previsto en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, las normas oficiales mexicanas correspondientes y demás procedimientos aplicables. Sin embargo, este marco legal no ha fomentado un manejo adecuado de pilas y baterías, por lo que se termina desechándolas en cualquier lugar,

desde un tiradero municipal, cerca de un ecosistema frágil, cuerpo de agua, o se emiten al aire sus componentes tóxicos a través de la quema de basura. Es decir, el definir a los residuos de pilas y baterías rigurosamente como residuos peligrosos tampoco ha contribuido a atender su problemática en el país.

En la actualidad en la Comunidad Económica Europea está por ser aprobada después de un largo proceso y entrar en vigor la “propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2003, relativa a las pilas y acumuladores y a las pilas y acumuladores usados (presentada por la Comisión) (COM (2003) 723 final – no publicada en el Diario Oficial)”.

La directiva propuesta garantizará el buen funcionamiento del mercado interior y las condiciones equitativas para todos los agentes que intervengan en el ciclo de vida de las pilas. Los estados miembros deberán establecer sistemas para que las pilas y acumuladores usados sean recogidos gratuitamente por los productores con vistas al reciclado de sus materias primas, que se destinarán a la fabricación de nuevos productos. Se prohíbe la eliminación definitiva de las pilas y acumuladores industriales y destinados a la automoción mediante incineración o vertido.

La experiencia europea deja claro, que la Federación, las entidades federativas y los municipios deben ser responsables en forma compartida, de lograr una disposición segura de pilas y baterías. Asimismo, se debe considerar a las empresas fabricantes de pilas y baterías corresponsables del acopio, tratamiento, reciclado y eliminación ecológica de estos materiales al final de su vida útil.

Por ello, en la modificación realizada por los diputados se propone que los residuos de pilas y baterías generados en las casas habitación, o que posean características domiciliarias, sean clasificados como residuos de manejo especial, que conforme al artículo 5 fracción XXX de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos: “Son aquellos residuos generados en los procesos productivos, que no reúnen las características para ser considerados como peligrosos o como residuos sólidos urbanos...”.

Se señala, igualmente, la necesidad de que se generen planes de manejo para las pilas y baterías atendiendo el principio de responsabilidad compartida, conforme al mismo artículo 2 en su fracción V de dicha ley.



Se concluye señalando, que el problema de las pilas y baterías es un ejemplo del enorme rezago que se tiene en la aplicación de una ley como la de residuos. La ciudadanía en general no la conoce, a pesar de que es un instrumento legal poderoso. Muchas veces se ignoran los múltiples intereses económicos que se dan en torno a ella; así como la influencia que los grupos de cabildeo tanto en la Cámara de Diputados, como de Senadores, pueden llegar a tener, ya que con simples modificaciones tratan de quitarse responsabilidades o cargas financieras adicionales sobre el manejo de sus residuos.

#### *REFORMA A LA LEY DE AGUAS NACIONALES*

El Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados ha rechazado cualquier iniciativa privatizadora que convierta al agua en mercancía. Considera que el agua en todas sus formas es un bien común y su acceso es un derecho humano fundamental e inalienable. Al respecto, el 22 de febrero de 2005, la diputada Rosario Herrera Ascencio y el diputado Israel Tentory García del Grupo Parlamentario del PRD presentaron una iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que propone: “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible”.

Desde el Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados se ha propuesto una gestión democrática y sustentable del agua a partir de los siguientes ejes de acción:

- Promover una participación social amplia y permanente
- Preservar el agua y utilizarla de modo sostenible
- Establecer un presupuesto público suficiente y enfocado a las prioridades nacionales
- Fortalecer la autoridad pública que administra el agua
- Evitar el desperdicio del agua en sistemas de distribución y riego
- Establecer cuotas diferenciadas, asegurando el suministro a los que menos tienen y sancionando el desperdicio
- Revisar las concesiones otorgadas a la fecha
- Reformar la Ley de Aguas Nacionales para que se cumpla con estos principios

En ese sentido, en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados se presentaron 28 iniciativas de reformas a la actual Ley de Aguas Nacionales. Sin embargo, sucede un fenómeno similar al de las reformas planteadas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ya que no ha sido posible impulsar en el seno de la Comisión de Recursos Hidráulicos una propuesta de reforma integral que posibilite atender los ejes de acción antes citados.

LA DISPUTA EN CONTRA DE LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA /  
EL CASO DE LOS BANCOS PÚBLICOS DEL AGUA

En la última reforma de diciembre de 2003 a la Ley de Aguas Nacionales se presentaron adiciones que tienen profundas implicaciones en la gestión del agua en el país, debido a la manera en que son interpretadas por los responsables de la política.

En la mencionada reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 2004, se adicionó un nuevo artículo, el 37 bis, que dice lo siguiente:

La Comisión [Nacional del Agua] podrá establecer definitiva o temporalmente instancias en las que se gestionen operaciones reguladas de transmisión de derechos que se denominarán 'bancos del agua', cuyas funciones serán determinadas en los reglamentos respectivos.

Recientemente se ha dado a conocer el Proyecto de Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales realizado por la Comisión Nacional del Agua. Éste se debió publicar por mandato de la propia ley reformada en abril de 2005.

La Comisión Nacional del Agua interpreta, y obviamente a su entender, en forma extensa y detallada en cinco capítulos con 29 artículos del mencionado proyecto de reglamento, este pequeño pero importante artículo 37 bis.

En especial, en sus artículos 212 y 213 define la Comisión Nacional del Agua su visión para la integración de un banco de agua:

Artículo 212. Los bancos de agua son instancias de carácter privado y que gozarán de autonomía técnica, administrativa y con patrimonio propio que gestionarán operaciones reguladas de transmisión de

derechos ante 'la Comisión' y tienen por objeto proporcionar apoyo en materia de transmisión de derechos, tanto a los concesionarios o permisionarios que deseen transmitir sus derechos, así como a las personas físicas o morales interesadas en adquirirlos.

Artículo 213. Para organizarse y operar como banco de agua se requiere autorización del Ejecutivo federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Comisión Nacional del Agua, por conducto del director general, oyendo la opinión del Organismo de Cuenca respectivo, así como la del Consejo de Cuenca del lugar en el que se pretenda establecer el banco de agua.

*Banco del agua*, para los que diseñaron el proyecto de reglamento en la Comisión Nacional del Agua, no es un modelo público, ni siquiera un modelo que permita coexistir lo público y lo privado; para ellos sólo hay bancos del agua de carácter privado.

Si predomina el interés privado sobre el público, se corre el riesgo de que la finalidad primordial del banco de agua sea la rentabilidad financiera, la máxima ganancia en el menor plazo posible.

Lo que se busca hacer es una propuesta diferente, en la que el agua otorgada en uso sea efectivamente empleada en un fin social y ambientalmente beneficioso, o de otro modo se deben revocar los derechos, por eso se proponen los bancos públicos del agua, adecuando la actual experiencia española al respecto.

Los bancos públicos del agua deben ser instrumentos que garanticen la asignación eficiente de los derechos del agua, bajo control público. Además realizarán ofertas públicas de adquisición de derechos del agua y procederán a su cesión estableciendo precio de compra y venta acordes con los costes de obtención del recurso y su rentabilidad económica –en términos de ahorro y eficiencia de los usos y gestión de la demanda.

Estos organismos se pueden conformar con recursos de distintos orígenes: ahorros procedentes de modernización de regadíos y de las redes de abastecimiento a poblaciones; aportación voluntarias permanentes o transitorias, de derechos del agua de determinados usuarios, entre otros.

Los recursos que conformen los bancos públicos del agua se deben reasignar prioritariamente para lograr el buen estado ecológico

de las aguas y en segundo lugar a los usos y empleos del agua que sean más beneficiosos desde la perspectiva de las políticas territoriales, sociales, de empleo y económicas, entre otras.

La idea es que los bancos públicos del agua se encarguen de favorecer acuerdos entre los distintos titulares de los derechos de agua en el conjunto de las cuencas hidrológicas del país, fomentando el incremento de la garantía de suministro para aquellos usos más rentables sin generar perjuicios para los usuarios que voluntariamente cedan sus recursos.

Es posible que haya excesos interesados a través de la intervención pública, y que las soluciones sean inadecuadas. Sin embargo, esto no autoriza a demandar que la simple desregulación privatizadora vaya a resolver por sí sola los problemas relacionados con el agua (pues sus resultados se verán igualmente sesgados por los intereses que la gobiernen). En especial cuando se sabe que en México y América Latina existen experiencias de gestión privada del agua cuyas consecuencias han sido negativas.

*DE LAS NUEVAS INICIATIVAS DE LEY APROBADAS  
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS*

A continuación presento un breve recuento de la nueva legislación aprobada en la materia en la Cámara de Diputados y su estado procesal.

LEY PARA LA CONSERVACIÓN  
Y RESTAURACIÓN DE LAS TIERRAS

La iniciativa de Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras, llamada también Ley de Tierras, fue presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados el 23 de octubre del 2003 por los diputados Antonio Mejía Haro y Pascual Sigala Páez, ambos del Grupo Parlamentario del PRD.

Mediante la Ley de Tierras se pretende generar orientaciones e instrumentos de política y acciones para prevenir, controlar y revertir la degradación de las tierras, en sus manifestaciones y causas, en especial las productivas, en cualquiera de los ecosistemas existentes en el territorio mexicano.

Conforme a los datos del Inventario Nacional de Suelos 2002 de la Semarnat, en México, 99.5 millones de hectáreas son susceptibles

de desertificarse –más de la mitad del país–, de las cuales, 59 por ciento ya se encontraban degradadas en 1999. De la superficie total desertificada, 47.5 por ciento se asocia al efecto de la erosión hídrica y 39 por ciento a la erosión eólica.

La Ley de Tierras contiene 104 artículos y cinco transitorios; tiene una estructura sencilla y lógica, con cinco títulos.

El primer título incluye el encuadre constitucional, definiciones y conceptos básicos.

El segundo título define las atribuciones de la Federación, estados y municipios, así como los aspectos de la participación social. Establece la Comisión Nacional de Lucha contra la Desertificación, sectorizada en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como el órgano de gobierno especializado en el tema.

El tercer título establece las normas para el desarrollo sustentable de las actividades productivas, de acuerdo con los diferentes usos de las tierras: agrícola, ganadero, forestal o minero.

El cuarto gran apartado prevé los instrumentos para aplicar las normas e inducir los cambios de sistemas de manejo de las tierras, a través de un sistema de información, con énfasis en catalogar, validar y evaluar las tecnologías, incluyendo las del conocimiento tradicional, y mejorar el mercado de tecnología. Se crea el Fondo Nacional para la Lucha contra la Desertificación.

El título quinto –y último– incluye las disposiciones para las sanciones, sus correspondientes infracciones, excepciones y medios de recurso.

En los artículos transitorios de la Ley se encargan principalmente de disponer de los recursos institucionales y económicos necesarios, mediante la reubicación y refuncionalización de activos ya existentes como la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (Conaza), y la Comisión Nacional para la Determinación Regional de los Coeficientes de Agostadero en la República Mexicana (Cotecoca).

La iniciativa de Ley de Tierras fue minuciosamente estudiada y sometida a la opinión de los sectores de la sociedad involucrados en las materias objeto de la misma.

El 26 de abril de 2005 se aprobó en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el proyecto de decreto que expide la Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras. Al mismo tiempo se

realizó la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de las leyes generales de Desarrollo Forestal Sustentable y del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La Ley de Tierras fue votada a favor en lo general por los grupos parlamentarios del PRD, PRI, PT y Convergencia; y en contra en lo general votaron el PAN y el Partido Verde Ecologista de México.

Lo anterior, en coincidencia con la posición del Ejecutivo Federal de bloquear la Ley de Tierras, quien se mantuvo durante más de un año al margen de la discusión en torno a la mencionada ley, y en los últimos días trató por todos los medios de impedir su aprobación.

El fondo del asunto es que el Poder Ejecutivo Federal no quiere más instrumentos regulatorios (se apuesta en la lógica gubernamental actual a la desregulación), ni comprometer más recursos para la conservación y restauración de las tierras del país; a pesar de que el tamaño del presupuesto es menor, con relación a los enormes retos que se tienen para la lucha contra la desertificación en México.

La ley aprobada fue remitida para sus efectos constitucionales a la Cámara de Senadores. Lamentablemente fue rechazada por dicha cámara en votación económica, el jueves 27 de abril de 2006:

...en razón de que el articulado previsto en la misma presenta aspectos contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a diversos ordenamientos jurídicos vigentes, así como diversas incongruencias en la definición de nuevos instrumentos de la política en la materia que pretende regular, por lo que se regresa a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para los efectos de lo dispuesto en el inciso *d*) del artículo 72 constitucional.

El camino de la Ley de Tierras es todavía largo. Seguramente, como toda ley, no es perfecta y puede sufrir modificaciones. Pero que se necesita la Ley de Tierras –a juicio de este autor– es indiscutible.

#### LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR EL DAÑO Y EL DETERIORO AMBIENTAL

Con frecuencia se informa de daños al medio ambiente. En muchos sitios del país han sucedido o suceden episodios graves

de contaminación, o cualquier otro tipo de perjuicio ambiental. Al enfrentarse la sociedad con la problemática ambiental no se puede negar que existan responsables. ¿Cuántas veces se observa que se realiza una actividad o inversión, y que como consecuencia de sus actos, se daña o deteriora el medio ambiente?

Por ello se ha impulsado, en distintas legislaciones de diversos países, la necesidad de que los responsables de las actividades contaminantes, asuman su responsabilidad e internalicen estos costos.

Se considera que, infortunadamente, el daño provocado por unos cuantos afecta muchas veces la salud, la vida y al entorno de los habitantes del país. Actualmente los principales responsables de este deterioro no se responsabilizan ni hacen algo por reparar los daños que han provocado. Sin duda, los principales factores de tal irresponsabilidad son por un lado, la falta de conciencia, la imperante necesidad de poder y dinero de unos cuantos, y, lo más importante, la falta de normatividad específica.

Al respecto, el 1º de diciembre de 2005 fue aprobada en la Cámara de Diputados la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental, y al mismo tiempo se derogó el artículo 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente referente a esta materia.

Dicha iniciativa fue votada en contra por los grupos parlamentarios del PAN y Convergencia; los demás grupos parlamentarios (PRD, PVEM, PRI y PT) votaron a favor de la Ley.

El cuerpo de la Ley contiene 21 artículos, más cinco transitorios. En la Ley, en su artículo 3º se señala que: “serán responsables las personas físicas, morales, o entidades públicas que por sí o a través de sus representantes, administradores o empleados generen daño, o deterioro ambiental, con motivo de sus actos u omisiones en la realización de actividades con incidencia ambiental”.

Se parte de que con esta legislación, mediante acciones legales permitidas por la normatividad civil, se podrá hacer efectiva la obligación de reparación de daños ambientales por parte de quienes los causen.

Esta ley es producto de un proceso de varios años, iniciando desde 2000 por el Partido Verde Ecologista, donde se ha tratado de

establecer un marco jurídico para la prevención o reparación de daños ambientales.

La iniciativa referida –la de 2000–, muy similar a la que recientemente se aprobó, había estado *congelada* desde 2003. De hecho fue aprobada en la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 2002. Turnada a la Cámara de Senadores, se aprobó con modificaciones el 30 de abril de 2003. Las modificaciones obligaron a que fuera devuelta a la Cámara de Diputados y turnada a las comisiones unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Medio Ambiente y Recursos Naturales para la elaboración del dictamen de los artículos que fueron modificados por la Cámara de Senadores. Al parecer, esta iniciativa se entrampó en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. De lo único que se trataba, era de dictaminar favorablemente algunos artículos modificados en la Cámara de Senadores, como colegisladora, y cerrar el proceso legislativo, para enviar al Ejecutivo Federal el proyecto de decreto relativo con el propósito de su promulgación y entrada en vigor. Esto, después de dos años, no sucedió.

La causa probable de ello es la existencia de grupos de interés que han intentado que este marco jurídico simplemente no se logre. Con la pretensión de no obstaculizar el crecimiento económico, no se quieren más regulaciones ambientales que causen obstáculos al actual modelo depredador del medio ambiente y los recursos naturales.

Por ello, no quedó otra posibilidad que iniciar desde la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, una nueva iniciativa, que evitara el *congelamiento* impuesto a esta primera iniciativa. Comprometidos con esos intereses, el grupo de diputados del PAN, durante la discusión de la nueva iniciativa de Ley, ni siquiera lograron hacer una defensa sólida para justificar su voto en contra en el pleno de los diputados.

Lamentablemente la Ley no ha sido aún votada a favor en la Cámara de Senadores para cerrar su ciclo legislativo, y que finalmente sea publicada en el *Diario Oficial de la Federación* por el Ejecutivo Federal.

Son cinco años, desde que se hizo una primera propuesta de esta ley, y seguramente todavía adolece de deficiencias, en comparación con legislaciones más avanzadas en la materia, de



otras partes del mundo. Pero lo que se ha intentado, en este punto de partida, es lograr los consensos necesarios para su aprobación. Su propia existencia, sin embargo, sería un primer avance en materia de reparación del daño ambiental y un importante precedente para asentar en nuestro país.

Con esta ley se trata de buscar que se invierta en prevención y no en reparaciones después del daño ambiental. No se pretende que se utilice el principio de “quien contamina, paga” para simular una valoración económica, en ecosistemas cuyo valor es simplemente incalculable, y se permita legitimar el deterioro. Ya que un inversionista puede asumir, que es tanta su ganancia con la obra o actividad por realizar, que bien vale la pena pagar por la reparación del daño. Eso es lo que no se quisiera con esta ley. Lo que se debe lograr, sobre todo, es una ciudadanía comprometida con su país y con un medio ambiente sano y sustentable.

#### LEY PARA EL APROVECHAMIENTO

#### DE LAS FUENTES RENOVABLES DE ENERGÍA

Una de las pruebas de la falta de sustentabilidad del actual modelo económico depredador de recursos naturales es el cambio climático. En principio, se requiere disminuir las emisiones de gases que provocan el efecto invernadero en el planeta Tierra.

Para ello, se demanda un cambio de modelo energético, a partir de un nuevo marco legislativo. En ese sentido, el 14 de diciembre de 2005 fue aprobado en la Cámara de Diputados, el dictamen de la Comisión de Energía de la Ley para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía –en lo sucesivo, Ley de Energías Renovables. Dicha ley fue aprobada por 222 votos en pro, 100 en contra –los del PRD, PT y algunos diputados del PRI y PAN– y 11 abstenciones. Por su relevancia se explican algunas de las consideraciones por las que el Grupo Parlamentario del PRD decidió votar en contra del mencionado dictamen. Dicha posición quedó claramente expuesta en el Pleno por el diputado Francisco Carrillo Soberón por parte del PRD.

Desde todos los puntos de vista –ambiental, económico, social y regulatorio–, era necesaria una ley que se ocupara del tema de las energías renovables. Una ley de este tipo sería un avance importante para impulsar el abastecimiento de energía sostenible, pues tendría como objetivo principal priorizar y fomentar las

energías renovables para el abastecimiento de electricidad con una perspectiva de protección del clima y medio ambiente. Para ello, se buscaría normar la electricidad proveniente de energías como la solar, la eólica, la de biomasa, la geotérmica, la de gases de vertedero como el metano y las pequeñas instalaciones hidráulicas.

Los diputados del PRD fueron seguramente los que presentaron el mayor número de propuestas, y sobre todo manifestaron interés en el proceso de dictaminación de la Ley de Energías Renovables. Ellos trabajaron junto con otros diputados, y diversos representantes de la sociedad y gobierno, en la búsqueda de un esfuerzo de concertación durante varios meses para dictaminar esta ley.

Aunque, en esencia, los legisladores del PAN, PRI, PRD y demás grupos políticos están de acuerdo en lograr el fomento de las energías renovables, el meollo del asunto del voto en contra, queda claro al citar las palabras del PRD mediante el diputado Francisco Carrillo:

La razón profunda [de votar en contra] se encuentra en la imposibilidad de conciliar dos visiones francamente contrapuestas, tanto de lo que debe ser la estructura institucional del sector energético en general, como del papel que debe jugar el Estado en el impulso y desarrollo de las fuentes renovables de energía en lo particular. Para el PRD, el mayor beneficio social por el aprovechamiento de los recursos naturales, incluidos los renovables, se obtiene cuando su explotación es llevada a cabo por el Estado, principalmente, y complementada con las actividades de los particulares, sobre todo en materia de auténtico autoabasto. Dicho de otra manera, el desarrollo de los renovables, la diversificación de los energéticos, la preservación de los recursos naturales, debe ser una política de Estado, con una visión estratégica de largo plazo, en la que éste desempeñe un papel protagónico.

Es decir, si la Ley entra en vigor como fue aprobada, será posible subsidiar con recursos públicos y otorgar estímulos a grandes empresas privadas productoras de energías renovables, que son en su mayoría trasnacionales. Ellos serán beneficiarios reales con este nuevo marco regulatorio. En consecuencia, por parte

del PRD se intentó acotar a estos grandes generadores (artículo 2º, fracción V de la nueva ley), a que pudieran participar en este esquema de financiamiento sólo con las figuras contempladas en la fracción I del artículo 3º de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y que son la generación para el autoabastecimiento, la cogeneración o la pequeña producción.

Otro ejemplo está en el artículo 10 de la Ley, donde se plantea que el Programa para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía establezca metas de generación de electricidad. El PRD planteó una adición para obligar, tanto a la Comisión Federal de Electricidad, como a Luz y Fuerza del Centro, a invertir y desarrollar su capacidad instalada en fuentes renovables de energía, hasta en 70 por ciento de la capacidad nueva, y reservar sólo 30 por ciento para el capital privado. Esto sin incluir la capacidad instalada de empresas en donde propietarios o poseedores de terrenos, participen como socios, es decir, los pequeños productores de energías renovables.

Este tipo de propuestas fueron rechazadas por los demás grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. Para el PRD, el propósito, desde el punto de vista regulatorio, es evitar no sólo que la generación nueva de energías renovables sea para subsidiar a la inversión extranjera, sino que además sus representantes privados en México la monopolicen, con todas las consecuencias de dependencia social, económica y tecnológica del país.

Se tiene la esperanza de que en la Cámara de Senadores, como cámara revisora, estas visiones de país sean nuevamente contrastadas, se corrijan estas deficiencias y se pueda evitar la aprobación de una ley en la que, para no variar, sólo unos cuantos sean los grandes ganadores.

En el artículo transitorio duodécimo es importante señalar que para el año 2012 se establece una meta de al menos ocho por ciento en la participación de la generación de energía eléctrica a través de renovables, y expresamente se excluye a las grandes hidroeléctricas. Esto significaría una meta de alrededor de los 4 000 MW de capacidad de generación de electricidad a partir de fuentes renovables de energía en el año 2012.

Si se quiere un desarrollo sustentable para México, debemos demandar un cambio de modelo energético para el país, en el

cual se integren en una acción conjunta, programas y acciones dirigidos a la protección del ambiente, al desarrollo económico y a la justicia social.

*EL CASO DE UNA LEY RECHAZADA EN LA CÁMARA  
DE DIPUTADOS: LA LEY GENERAL DE CONSERVACIÓN,  
RESTAURACIÓN Y APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE  
DE HUMEDALES Y DEL ECOSISTEMA MANGLAR*

La iniciativa de Ley General de Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de Humedales y del Ecosistema Manglar deriva de la integración de otras dos iniciativas que el Grupo Parlamentario del PRD presentó al pleno de la Cámara de Diputados a principios de 2005. La primera es una iniciativa de la diputada Nancy Cárdenas Sánchez referente a la conservación de humedales, y la segunda iniciativa trata de la conservación del manglar, presentada por el diputado Omar Ortega Álvarez.

Las dos iniciativas fueron turnadas para su estudio y dictamen a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados. Derivado de las consultas realizadas durante el proceso de realización del dictamen, se impulsó la integración de ambas en una sola iniciativa.

Como se señala en la iniciativa de la Ley, la intención de los diputados del PRD:

...se remonta a la omisa atención que dan las autoridades al problema de la devastación de los manglares o también denominados humedales costeros en zona de manglar, y que lejos de preservar y poner en marcha lo establecido en la original Norma Oficial Mexicana NOM 022, que establecía la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar, la modificó con la adición de un numeral 4.43 con lo cual y bajo un criterio de “compensación” se permite la construcción de obras en humedales costeros en zona de manglar que anteriormente no estaban permitidos, lo que deja a este tipo de ecosistema al arbitrio de la decisión personal de un servidor público, quien con base en un informe preventivo o de manifestación de impacto ambiental, autoriza proyectos que implican su deforestación.

La importancia de los humedales es indiscutible. En la iniciativa se señala que entre algunos de sus múltiples servicios:

...los ecosistemas de humedales costeros, como los manglares, proveen protección contra inundaciones, huracanes y efecto del oleaje; control de la erosión de la línea de costa y cuencas; soporte biofísico a otros ecosistemas costeros; son proveedores de áreas de crianza, reproducción y alimentación de especies de importancia comercial; brindan mantenimiento de la biodiversidad (...).

En la iniciativa también se señala que, conforme a estudios del Instituto de Geografía de la UNAM, se ha perdido cerca de 26 por ciento de la superficie de los tipos de vegetación hidrófila característicos de los humedales (sin considerar a los manglares) desde 1973, “y de esta forma se plantean tres escenarios de pérdidas donde el más reservado calcula que en el año 2030 ya no existiría este uso en México”.

Igualmente se menciona que en 1994:

...el Inventario Nacional Forestal determinó que quedaban 721 mil hectáreas de manglar en todo el país, en 1999, la norma de emergencia sobre protección de manglar NOM-EM-001-1999 estableció que el manglar ocupa 660 mil hectáreas del territorio nacional. Los cambios de uso de suelo en estos casos se observan con tendencias a la ampliación de la frontera agrícola-ganadera, la destrucción ocasionada por el desarrollo de centros turísticos y la construcción de granjas camaronícolas.

Por ello, en la iniciativa se señala con gran claridad el objetivo de crear una política nacional para la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de humedales con conceptos precisos y clara distribución de responsabilidades y competencias entre los tres órdenes de gobierno, a través de un esquema de participación comunitaria y del Estado. Una de las principales propuestas es generar a través de programas de conservación participativos el compromiso de conservación de los humedales por parte de las comunidades que viven en su entorno.

Las atribuciones que esta ley otorga a la Federación serán ejercidas a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en especial mediante la creación de unidades de conservación de ecosistemas acuáticos en las regiones hidrológicas del país. También se impulsa la creación del Consejo Nacional de Humedales y los consejos regionales y estatales de humedales, con la intención de promover la participación ordenada de la sociedad en la política nacional en materia de humedales.

A pesar de que había sido aprobada por la mayoría de diputados de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el 27 de abril de 2006 esta iniciativa de Ley fue dictaminada y rechazada en la Cámara de Diputados. La votación en el pleno fue de 261 votos en contra, 105 votos en pro y 10 abstenciones. El absurdo es que fue votada sin ninguna discusión o justificación en el pleno de la Cámara de Diputados por la mayoría de diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRI y Convergencia. A favor se manifestaron los grupos parlamentarios del PRD, PVEM y PT, así como 19 diputados del PRI y uno del PAN. Peor aún, fue desechada en votación económica y archivada como asunto totalmente concluido. Es decir, no se le permitió regresar nuevamente a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales ya que ni siquiera existía una observación concreta y objetiva de los diputados que se opusieron a esta iniciativa de ley.

Evidentemente sólo se puede pensar que los únicos beneficiados con esta acción fueron grupos de interés que no desean la desregulación en torno a los ecosistemas de humedal como el manglar. Por ello, el único camino es iniciar nuevamente el proceso de iniciativa de esta ley.

#### **LAS NUEVAS LEYES Y TEMAS SOBRE LOS QUE SE PROPONE LEGISLAR**

##### *POR UNA LEY GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO*

Se considera que el actual gobierno federal incumplió en materia de política de ordenamiento del territorio. Esto a pesar de que uno de los principales objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 era: “Maximizar la

eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural”, para ello se propuso “introducir la dimensión espacial en el proceso de desarrollo”.

Lograr esos objetivos implicaba realizar entre otras líneas estratégicas las de organizar un gran debate nacional por la ordenación del territorio; elaborar un proyecto territorial de nación; y elaborar y promover la Ley de Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio. Lamentablemente nada de esto se cumplió a lo largo de este sexenio.

La necesidad urgente de una política y legislación sobre la ordenación del territorio es incuestionable. Si de verdad se pretende transitar hacia el desarrollo sustentable en México, esto no se puede dejar a los vaivenes del mercado. Se tiene que prever con suficiente tiempo, con visión de futuro, los posibles daños e impactos al ambiente por las actividades humanas, de tal forma que se puedan evitar o por lo menos mitigar.

Un caso típico, es el referente a la forma de decidir en los procesos de localización de las actividades productivas y de generación de los asentamientos humanos.

Hay que añadir, que las decisiones sobre la localización de las actividades económicas realizadas por actores privados en función de sus propios intereses por regla general no conllevan a una distribución geográfica y de los usos del suelo, que se concluya sea óptima desde el lado de los intereses colectivos o públicos.

Lo que se ha visto es lo contrario. Existe un cúmulo de ejemplos sobre la generación de profundos desequilibrios de desarrollo que, además, ante la ausencia de una real ordenación del territorio, se han agravado.

Esto no sólo se observa, por ejemplo, dentro de las ciudades o regiones de un estado, sino también entre regiones del país como son las del norte y el sur de México.

Otro problema común es que los agentes económicos privados generan efectos o costos externos a sus proyectos particulares, que se manifiestan como impactos negativos de carácter social, económico o ambiental difícilmente expresados en un valor monetario. Algunos ejemplos son la fragmentación del paisaje, o la destrucción o contaminación de los recursos naturales. La visión de

futuro que proporciona la ordenación del territorio trata de evitar ese tipo de costos o efectos.

Otro argumento en contra de dejar al mercado la ordenación del territorio, es que existen bienes comunes que necesitan de una gestión pública, dado que el mercado no debe ni puede asignarles un valor de mercado. Algunos ejemplos son: el agua, los espacios naturales que nos proporcionan servicios ambientales como el aire y el agua misma, el equilibrio del clima, o el mantenimiento de la diversidad biológica.

Se debe señalar que la ordenación territorial es perfectamente compatible con los sistemas de economía de mercado, ya que es un instrumento que aporta soluciones donde la lógica de mercado es incapaz de ello. De tal forma que los propios agentes económicos privados llegan a tener mayor certidumbre en sus inversiones. Tristemente el actual gobierno federal, tan cercano a ese tipo de dogmas, no lo entendió así. De hecho, hoy en día existe una enorme dispersión de competencias públicas federales relacionadas con la ordenación territorial, en dependencias como la Semarnat, la Sedesol y el INEGI, por citar algunas de ellas.

Hay múltiples órganos con distinto rango y naturaleza funcional que operan en los hechos de manera descoordinada, con mucho paralelismo en sus responsabilidades. Esto debido a que la ordenación territorial requiere un trabajo transversal, integral y multidisciplinario, y los actuales instrumentos disponibles sólo abordan el tema desde una perspectiva sectorial. Se debe subrayar la enorme necesidad de legislar en la materia para detener esta dispersión de esfuerzos y promover la ordenación del territorio del país, en especial sus alcances normativos.

No debe omitirse que esta carencia de soporte jurídico se complica en tanto que sí existen diferentes normas para los planes de ordenación de asentamientos y los programas de ordenamiento ecológico. Lo anterior resulta en una práctica fragmentada de la ordenación que en nada ha contribuido al manejo integrado y coherente del territorio nacional.

En especial, la ordenación del territorio, la planificación de estructuras locales y usos del suelo, que es una función netamente municipal, rebasan conceptos reduccionistas como el urbanismo. Es decir, el ordenamiento territorial en términos políticos, conceptuales



y metodológicos debe lograr superar esas supuestas y absurdas fronteras entre la planeación urbana y rural, como se da a través de los llamados planes directores de desarrollo urbano y los ordenamientos ecológicos.

Una estrategia de solución a tales problemas es tener una política de ordenamiento del territorio, que oriente los procesos de las actividades humanas en una forma más equilibrada. México requiere una política de planificación, que permita construir un proceso sostenido donde lo local sea armonizado con lo nacional y viceversa para el ordenamiento y desarrollo de su territorio.

Es importante recalcar que la ordenación del territorio no debe ser un propósito en sí mismo sino que debe facilitar la implementación de políticas de manejo sostenido de los ecosistemas y el paisaje. Debe llegar a ser parte de una política de los ecosistemas y el paisaje mucho más amplia para transitar al desarrollo sustentable.

La ordenación territorial es una función pública, que a través de la planificación física, mejora el territorio para las funciones sociales y económicas en sus escalas nacional, estatal y municipal.

El gobierno en su orden federal debe influir en la realización de los principios de la ordenación territorial, en especial mediante la coordinación de planificaciones y medidas territoriales relevantes, incluida la aplicación de las inversiones de incidencia territorial.

Debe elaborar también planes y medidas a largo plazo sobre grandes espacios territoriales. En tanto, los gobiernos en los órdenes de los estados y municipios deben garantizar la realización de los principios dictados por el gobierno federal en el marco de la planificación regional, elaborando también programas y planes.

Por todo ello, es necesario impulsar entre otras acciones una nueva ley general de ordenación territorial para México, tarea que, como antes se comentó, este gobierno federal ya no cumplió.

*POR UNA LEY GENERAL DE EVALUACIÓN  
AMBIENTAL DE PLANES Y PROGRAMAS*

Derivados de las diversas conferencias de Naciones Unidas sobre el medio ambiente, la de Estocolmo en 1972, la de Río de Janeiro en 1992 y la de Johannesburgo en 2002, se asume que un compromiso de todo país y sus gobiernos es que se haga efectiva

la planeación del desarrollo con una política ambiental de largo plazo. Debe existir, por tanto, un requerimiento de sustentabilidad en la definición de los planes y programas en todas las áreas de la administración pública, que garanticen la atención de los grandes retos ambientales del país.

Una causa importante de lo anterior, es que en las políticas públicas no se ha integrado la variable ambiental junto a las sociales y económicas. Al contrario, diversas políticas públicas en distintos sectores han favorecido la destrucción de los ecosistemas y los recursos naturales, y no su conservación. En el propio Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 se citan ejemplos de estas políticas públicas, señalando que programas gubernamentales como Procampo y Procede propiciaron el avance de la frontera agropecuaria sobre tierras forestales. No sólo en el sector primario se observan esos ejemplos, prácticamente en todos los sectores de la economía como la energía, el transporte, los asentamientos humanos, entre otros, se conoce la gran desvinculación de planes y programas con la variable ambiental.

El reto necesariamente es que las dependencias e instituciones de la administración pública en los tres órdenes de gobierno –no sólo el federal– sean verdaderamente responsables, más allá de la retórica, de promover el desarrollo sustentable a través de sus diversos planes y programas. El desafío es que estas dependencias e instituciones asuman un compromiso, que incorporen la variable ambiental en sus políticas, programas, objetivos, estrategias, metas y acciones específicas, además de lograr que este nuevo desempeño ambiental sea posible medirlo con un sistema de indicadores.

Para realizar lo anterior, es necesario impulsar instrumentos de política ambiental no contemplados en la actual legislación del país. Uno de esos instrumentos es la llamada *evaluación ambiental estratégica* –o, en este texto, *evaluación ambiental de planes y programas*–, que es el proceso que permite la integración de los aspectos ambientales en las políticas, planes y programas de las dependencias e instituciones de la administración pública.

La evaluación ambiental de planes y programas se trabaja en el ámbito de las políticas públicas, por lo que tiende a ser percibida como una intromisión en aspectos tradicionalmente reservados a la

discrecionalidad de los gobiernos. Por ello, se demanda una voluntad democrática indiscutible en los países donde se implementa.

Al respecto, la primera legislación mundialmente importante que trata de la evaluación ambiental en general es la Ley Nacional de Protección del Medio Ambiente del año 1969 de los Estados Unidos. La NEPA (por sus siglas en inglés) exigía la preparación de una declaración o informe ambiental para cualquier acto que pudiera dar lugar a cualquier efecto ambiental significativo. Esta palabra es mucho más amplia que la palabra proyecto. Es decir, un acto en el sentido de la NEPA puede significar una política, un plan o programa.

Por ello, es importante señalar, que para los dos países socios de México, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los Estados Unidos y Canadá, la evaluación ambiental de planes y programas es un requisito legal. Nueva Zelanda estableció en 1991 en su legislación una estrategia de desarrollo sustentable nacional que exige que las autoridades locales hagan una evaluación ambiental estratégica de los planes.

Debido a razones políticas y organizativas en el caso de la Unión Europea se avanzó en dos etapas. En la primera se le dio prioridad a la evaluación ambiental para proyectos, y en una segunda fase la evaluación ambiental de políticas, planes y programas. Por ello, la entrada en vigencia de la Directiva 85/337/CEE, que fue acordada y aprobada en el año 1985, sólo afecta la evaluación ambiental de los proyectos públicos y privados. La segunda fase se estableció a partir del año 2001, cuando entró en vigor la Directiva 2001/42/CE referente a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. El año 2004 era la fecha límite de los Estados miembros para dar cumplimiento a lo establecido en dicha directiva. Se sabe que numerosos países europeos han dado cumplimiento a esta directiva, incorporándola en sus legislaciones nacionales.

De estos antecedentes y consideraciones se concluye, que es una realidad la necesidad de armonizar la legislación ambiental mexicana con la de otros países del mundo en materia de evaluación ambiental de planes y programas. Igualmente, ante el creciente deterioro ambiental se considera la pertinencia de que un país como México impulse nuevos instrumentos de política

ambiental, fortaleciendo con un enfoque preventivo la capacidad normativa de las autoridades ambientales sobre actividades sustanciales del desarrollo.

Con el fin de establecer la necesidad de impulsar una iniciativa de Ley General de Evaluación Ambiental de Planes y Programas, se puede mencionar lo siguiente:

La Ley General de Evaluación Ambiental de Planes y Programas permitirá impulsar un proceso de evaluación de políticas, planes y programas, que asegura que las consecuencias ambientales de dichos instrumentos sean consideradas en el proceso de toma de decisiones, en conjunto con las consideraciones de orden económico y social.

Dicha ley considera la realización de una evaluación ambiental en las etapas preliminares de los proyectos en el procedimiento planificador. A través de la evaluación ambiental de políticas, planes y programas, se pretende lograr políticas públicas ambientalmente sustentables, armonizando las políticas ambientales con las políticas económicas y sociales.

Se intenta con ello, fortalecer la institucionalidad ambiental: por un lado, de las diversas autoridades ambientales en sus distintos órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–, como ejes coordinadores de las políticas y estrategias ambientales, así como el de la responsabilidad que le toque a las distintas dependencias e instituciones de la administración pública, de modo que los principios ambientales y de sustentabilidad se incorporen en sus planes y programas, por ejemplo, en los de la agricultura, transporte, energía, industria o turismo, por citar sólo algunos casos.

Otro aspecto sobresaliente de la Ley General de Evaluación Ambiental de Planes y Programas es que puede ser un proceso altamente participativo, dotando de mayor transparencia al proceso de decisión a través de la consulta pública. Por ello, es posible con la evaluación ambiental de planes y programas establecer un nuevo límite al poder político, en particular si se respeta el carácter participativo que debe tener la gestión ambiental y las exigencias de eficiencia y transparencia de las instituciones públicas implicadas.

Finalmente se considera, que el instrumento jurídico que se propone, cuenta con las características necesarias para lograr el

propósito de contribuir a detener y revertir el deterioro ambiental y de los recursos naturales del país.

*POR UNA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL  
DE ZONAS COSTERAS*

Se entiende por zonas costeras del país, aquellas que abarcan desde el límite marino de la plataforma continental y mar territorial, hacia el mar, hasta los límites geopolíticos de los municipios que tienen frente litoral o están contiguos, tierra adentro.

En general, las zonas costeras son de gran importancia económica, social, ambiental, cultural y de recreo. Sin embargo, es evidente su creciente y continuo deterioro. La creciente presión poblacional y de las actividades económicas son causas de la destrucción del frágil equilibrio ecológico y del tejido social de las zonas costeras.

En las zonas costeras de México se observan profundos desequilibrios y desigualdades. Ahí están las nuevas murallas de cemento construidas en los grandes desarrollos turísticos del país como Acapulco o Cancún, que excluyen a los dueños originales de la tierra, destruyendo el paisaje y los ecosistemas costeros, y concentrando artificialmente una enorme demanda de agua y otros recursos para consumo humano, así como una increíble generación de desechos en unos cuantos kilómetros de línea litoral. Agréguese, que hay áreas en franco declive de la actividad pesquera con la consiguiente pérdida de empleos en diversas zonas costeras del país.

De lo anterior se concluye, como lo señala la “Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integral de las zonas costeras en Europa”, que:

...es fundamental aplicar una gestión de las zonas costeras que sea sostenible desde el punto de vista medioambiental, equitativa desde el punto de vista económico, responsable desde el punto de vista social y sensible desde el punto de vista cultural, manteniendo la integridad de este importante recurso, considerando al mismo tiempo las actividades y usos locales tradicionales que no presenten riesgos para las zonas naturales sensibles ni para la supervivencia de las especies salvajes de la fauna y flora costeras.

Al respecto, la citada recomendación señala a los países miembros de la Comunidad Europea, que deben adoptar, para la gestión de sus zonas costeras, un planteamiento estratégico basado en:

a) Protección del medio ambiente costero, formulado en términos de ecosistemas y capaz de preservar la integridad y funcionamiento de los mismos, así como la gestión sostenible de los recursos naturales de los componentes tanto marinos como terrestres de las zonas costeras;

b) Reconocimiento de la amenaza que representa para las zonas costeras el cambio climático y los peligros que conlleva el aumento del nivel del mar y la violencia y frecuencia creciente de los temporales;

c) Medidas de protección de las costas que sean adecuadas y ecológicamente responsables, incluida la protección de los núcleos de población costeros y su patrimonio cultural;

d) Posibilidades económicas y laborales sostenibles;

e) Sistema social y cultural operativo en las comunidades locales;

f) Zonas adecuadas accesibles para el público, tanto con fines estéticos como recreativos;

g) Mantenimiento o el fomento de la cohesión en el caso de las zonas costeras aisladas;

h) Mejor coordinación de las actuaciones de todas las autoridades participantes, tanto en el mar como en tierra, en la gestión de interacción mar-tierra.

También se recomienda por parte de la Unión Europea elaborar un inventario nacional para determinar los principales agentes, la legislación y las instituciones relacionadas con la gestión de las zonas costeras en todos sus sectores y niveles.

A continuación, se recomienda proponer una estrategia nacional. La estrategia trataría de precisar el papel de los agentes administrativos y su coordinación para permitir un control adecuado y una coherencia en las acciones, así como reforzar las leyes que se refieren a las zonas marinas y a las zonas terrestres del litoral. En la elaboración de la estrategia se debe tener en consideración el interés de los siguientes puntos:

- Planes estratégicos nacionales para ejercer el control de todo proceso de urbanización suplementario y la explotación de las zonas no urbanas que deberían respetar las características naturales del medio costero
- Mecanismos de adquisición de terrenos y declaraciones de cesión al dominio público para garantizar el acceso del público a las zonas de ocio sin, por ello, dejar de proteger las zonas sensibles
- Acuerdos contractuales o voluntarios con productores de las zonas costeras
- Uso de incentivos fiscales y económicos
- Utilización de los mecanismos de desarrollo regional

Finalmente, la recomendación de la Unión Europea hace énfasis en prever mecanismos que garanticen una puesta en marcha y una aplicación íntegra y coordinada de las políticas y la legislación en la materia, y presentar sistemas adecuados de supervisión y difusión de la información al público.

De lo anterior se concluye, que para que el país pueda mantenerse en armonía con la legislación internacional requiere impulsar una ley de gestión integral de zonas costeras. Considerando lineamientos como los europeos, la mencionada ley permitiría trabajar en este tema en forma más coordinada y con una visión de más largo plazo en todos los ámbitos de gobierno y la sociedad.

#### EL CASO DE LA LEY DE ZONAS COSTERAS DEL PAN

El 6 de octubre de 2005, el Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados presentó la iniciativa de Ley de Zonas Costeras, que pretendía abordar desde la perspectiva de la ordenación del territorio costero la protección de los humedales costeros como el manglar.

Sin embargo, diputados del PRD presentaron información al pleno de la Cámara de Diputados, que obligó a los diputados del PAN a retirar del proceso de dictamen dicha iniciativa.

El problema que se presentó con esta iniciativa del PAN, es que desde el artículo 3 *bis* en adelante, se trata de una copia casi fiel de la Ley de Zonas Costeras publicada en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela núm. 37319 del 7 de noviembre de 2001, firmada por el presidente Hugo Chávez. Como excepción sólo se

observa el agregado de dos párrafos en el artículo 5 en la iniciativa de Ley de Zonas Costeras. En total son 47 los artículos plagiados de la Ley de Zonas Costeras de la República Bolivariana de Venezuela (la iniciativa panista tenía un total de 49 artículos). También se *copiaron* los siete artículos transitorios, con sólo algunas diferencias en los tiempos y los nombres de las dependencias.

La Ley de Venezuela es con seguridad una buena ley para ese país. Sin embargo, el no haber presentado en la exposición de motivos el reconocimiento del origen de la iniciativa por parte de quienes trabajaron esta iniciativa, generó un “Acuerdo para exhortar a los legisladores a abstenerse de presentar iniciativas que fuesen iguales a las leyes de otros países” aprobado el 6 de abril de 2006 por el pleno de la Cámara de Diputados.

#### ■ IMPULSAR LA REVISIÓN DE LA ACTUAL POLÍTICA DE DERECHOS AMBIENTALES

Para poder desarrollar políticas públicas exitosas, no sólo ambientales, con el necesario respaldo social, los gobiernos necesitan una participación pública activa. La política ambiental, con carácter sustentable, exige un apoyo político de la sociedad, que le permita ser creíble, constante y con visión de largo plazo. Necesita también, que la sociedad actúe como vigilante de la aplicación eficaz de las políticas ambientales. Para ello, se requiere una actuación pública basada en los derechos ciudadanos.

Existe un instrumento que en Europa y Asia Central está impulsando acciones concretas. Es el llamado Convenio de Aarhus, que tiene el propósito de abrir los gobiernos a la sociedad en cuestiones relacionadas con el medio ambiente. El Convenio busca hacer más transparentes y responsables los procesos de toma de decisiones ambientales. Su título completo es: Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente. Este convenio fue firmado en junio de 1998, en el transcurso de la Conferencia Ministerial celebrada en Aarhus, Dinamarca, por 35 países europeos y de Asia Central, el 31 de octubre de 2001, y tres años después entró en vigor.



El Convenio reconoce el derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para la salud y bienestar de todas las personas de la presente generación y de las venideras. Para contribuir a proteger este derecho, aborda tres temas: el derecho de un ciudadano a la información ambiental, su derecho a participar en la toma de decisiones y su derecho a la justicia.

Aunque desde el año 2002 entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información pública gubernamental, se considera que, como apoyo a las políticas ambientales de sustentabilidad, se debe impulsar un trabajo público activo basado en los derechos democráticos de la sociedad. Por ello, es importante tomar el modelo de la Convención de Aarhus de Europa para legislar en la materia.

#### ■ TRABAJAR EN UN NUEVO MODELO TRIBUTARIO AMBIENTAL

Se requiere una discusión sobre cómo considerar los aspectos ecológicos en el actual sistema tributario. Es evidente que el actual modelo económico carece de sustentabilidad social y ambiental. Por ello, se requiere un compromiso y voluntad política para replantear el modelo socioeconómico; de no ser así, se corre el riesgo de que cualquier política ambiental que se proponga sea sólo mera retórica, aun amparada en un programa político avanzado en otros aspectos. Están en discusión varias propuestas de Ley de Impuestos Ambientales, que deben ser revisadas para conocer cómo incide la carga impositiva en el factor “consumo del medio ambiente”. Se debe evaluar la actual operación de la Ley Federal de Derechos respecto a pagos de derechos sobre determinados aspectos ambientales y de recursos naturales. Estos temas tendrán que tratarse en la próxima legislatura, en especial durante la discusión de los ingresos y egresos de 2007.

#### ■ A MANERA DE CONCLUSIÓN

La revisión que se ha hecho de los temas que a juicio del autor deben ser tratados como prioritarios en un trabajo de reforma

legislativa es con seguridad incompleta. Sin embargo, es indicativa de una posible agenda legislativa del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados en materia de medio ambiente y recursos naturales. En el contexto de los trabajos de una reforma de Estado las implicaciones de esta propuesta legislativa tendrían efectos inmediatos para contribuir al fortalecimiento de la gestión ambiental y de los recursos naturales en el país, en especial en sus ámbitos administrativos.

Con base en los diversos ejemplos del trabajo legislativo aquí presentados, se considera que es importante que los legisladores integrantes del Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, den preferencia al trabajo de reformar leyes en forma integral. Es decir, el objetivo debería ser, más que el de pretender impulsar reformas puntuales a artículos aislados, el de realmente atender los requerimientos de lograr dar una respuesta de fondo a las problemáticas generadas en las materias de las leyes por reformar. Los legisladores deben comprender que no se trata de elevar la estadística del número de iniciativas presentadas, sino de dar respuesta a los problemas reales de la sociedad mexicana y la naturaleza.<sup>1</sup>

En el mismo sentido, antes de tomar una decisión, los legisladores deben considerar todos los valores e intereses en juego. Como se advierte en los diversos ejemplos, en muchos casos se han tomado decisiones legislativas donde más que predominar el interés público de la sociedad mexicana ha imperado para un gran número de legisladores el interés particular o partidario.

Los legisladores tienen una responsabilidad ante sus electores y deben impulsar con mayor efectividad mecanismos de participación ciudadana, donde consideren la asesoría de técnicos especialistas en temas tan complejos como el ambiental, así como también las aspiraciones y necesidades de la sociedad mexicana para atender la compleja problemática ambiental y de los recursos naturales en el país.

---

<sup>1</sup> En todo caso se trata de incidir en el número de leyes aprobadas, aunque sea modesto el número, pero la legislación que entre en vigor debe ser eficaz para el país.