

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Julia Carabias

Medio ambiente y democracia:
historias que se entrelazan

33

Julia Carabias

Medio ambiente y democracia:
historias que se entrelazan

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Julia Carabias

Medio ambiente y democracia:
historias que se entrelazan

33

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeros Electorales

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Medio ambiente y democracia: historias que se entrelazan

Julia Carabias

Primera edición, 2019

D.R. © 2019, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN de la colección: 978-607-8510-78-8

ISBN: 978-607-8697-69-4

El contenido es responsabilidad de la autora y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Hecho en México

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

7 Presentación

Conferencia Magistral

Medio ambiente y democracia: historias que se entrelazan

17 Contexto: crisis ambiental global

23 Evolución de las políticas ambientales y de la construcción de la democracia

63 La democracia, factor clave en la construcción de un medio ambiente sano

69 Riesgos de retroceso

75 Referencias bibliográficas

81 Sobre la autora

| **Presentación**

El mayor reto que enfrentan las generaciones vivas de seres humanos, y que tendrá efecto sobre las que vendrán, son las alteraciones en los ecosistemas del planeta que ponen en grave riesgo la propia supervivencia de la especie.

De forma similar a lo que en otros momentos han sido amenazas para toda la humanidad –por cierto no del todo desterradas en el presente como el acecho de conflictos nucleares durante la Guerra Fría–, el cambio climático y la destrucción de los ecosistemas son desafíos de tal magnitud, por sus implicaciones, que no pueden considerarse temas de preocupación sólo para científicos o especialistas. Son, por el contrario, asuntos vitales, literalmente hablando, de nuestro tiempo.

Problemas tan acuciantes como los que se ciernen sobre los procesos naturales, y por tanto sobre las poblaciones

que se nutren de los múltiples servicios medioambientales, no pueden sino ser prioritarios en las agendas políticas, de gobierno y legislativas, si es que convenimos que la política es la actividad que permite deliberar sobre la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, además, claro está, de discernir cómo se accede y se ejerce el poder político.

Bien vistas las cosas, si se sigue la definición clásica del deber ser del Estado nación, cuya obligación primigenia es ofrecer seguridad a sus habitantes, la seguridad medioambiental no puede escapar a esa responsabilidad. La integridad de las personas y de sus bienes se ve cada vez más expuesta a fenómenos ambientales extremos, entre los que se cuentan inundaciones y sequías severas, incendios masivos, huracanes u olas de calor de la mayor severidad de que se tenga registro. Enfrentar los problemas del medio ambiente es, en ese sentido, también una misión del Estado, sobre todo del democrático, que busca satisfacer las necesidades de la población y no de quien ejerce el poder.

Es por ello que la atención a los problemas medioambientales no puede ser ajena a la deliberación democrática. Si la democracia es el sistema de gobierno que permite, precisamente, la mejor representación del interés común por encima del interés privado, entonces la preservación del medio ambiente, como condición de supervivencia

y bienestar de las sociedades, es necesariamente un tema de la democracia. Para decirlo en otras palabras: sistema democrático que se desentiende de la cuestión medioambiental está dando la espalda a la población a la que se debe.

La fragilidad de los sistemas naturales en las más diversas regiones del orbe es resultado directo de la actividad económica desplegada en las últimas dos centurias. El uso de energías no renovables para llevar a cabo la producción masiva de mercancías, para el transporte y comercio de bienes y servicios dentro y entre las naciones, la expansión de actividades primarias –extractivas, agrícolas y ganaderas– con daño a los ecosistemas, así como el acelerado consumo de productos que conllevan la utilización creciente de residuos no asimilables por los ecosistemas, están en la base del profundo deterioro ambiental. Esto es, la manera de “resolver” el problema económico, de ampliar el acceso material a bienes y servicios, ha hecho crecer de forma exponencial el problema de la sustentabilidad ambiental. A pesar de ello, el acceso a satisfactores económicos básicos está cada vez más en riesgo, en buena medida como producto de los efectos negativos del cambio climático; por ejemplo, el abasto de alimentación suficiente para la población total que habita el planeta.

Por la magnitud de los desafíos, y por la manera en que éstos se gestaron, es indispensable la intervención del sector público. No será el mercado, a través de la actuación de sus fuerzas, lo que mitigue los efectos de actividades económicas que puedan ser rentables para determinadas empresas o modifique *motu proprio* patrones de producción o de consumo. Sobran los ejemplos de explotación "racional" desde la perspectiva de la rentabilidad económica inmediata de determinados recursos naturales que resultan, a la vez, irracionales desde el punto de vista medioambiental y colectivo, como ha sido el caso de múltiples pesquerías. Entonces, si no será el libre mercado el que, por ejemplo, ponga límites a las emisiones contaminantes, debe ser la intervención pública la que actúe, es decir, la mano visible del Estado. Definir cómo se da esa intervención, con qué orientación, con base en qué objetivos, precisa de una nutrida e informada deliberación pública, por tanto, democrática.

Como los problemas del medio ambiente se deben a la actividad humana, modificar las pautas de producción, distribución y consumo será una tarea ardua. Pero si existen alternativas, como en efecto lo muestran distintos estudios, eso requerirá acciones concertadas con el conjunto de la sociedad, lo que exige inevitablemente la acción del sector público a escala local, regional e internacional. Es decir, se van a necesitar objetivos, leyes, políticas y acciones

en los ámbitos económico, político, social y cultural que involucran amplias decisiones colectivas. Y las decisiones colectivas, en las democracias, deben tomarse precisamente en los espacios de deliberación de donde emanan las leyes y las políticas.

Atender los problemas del medio ambiente implicará afectar intereses creados en todos los sectores que componen la economía y modificar pautas de vida individuales a lo ancho del tejido social. Aquí, de nuevo, un tema político por excelencia: cómo diferenciar el poder económico –y la influencia de los grupos de poder económico– del poder político que, en democracia, emana de la población y, por tanto, busca representar el interés mayoritario. La vieja, y no por ello menos vigente, definición de lo que es el Estado moderno, donde se escinden poder económico y poder político, cobra carta de primera importancia en el tema medioambiental.

No es menor que a casi medio siglo de que se comenzara a tomar conciencia a escala global de la gravedad de los problemas medioambientales para el planeta, existan fuerzas y actores políticos “negacionistas” del cambio climático. Ante los ojos de todo el mundo están las acciones de distintos gobiernos, entre los que destaca la actual administración de Estados Unidos –a la que se ha sumado el presidente de Brasil–, minimizando, ignorando

o cuestionando las pruebas empíricas sobre el daño a los recursos naturales y a los equilibrios ecosistémicos que aportan con sobrado rigor la comunidad científica internacional y organizaciones serias preocupadas por el medio ambiente.

Desde el hecho de si un partido político o gobierno presta atención a los datos científicos u opta por su negación, estamos ante un debate político relevante. Por tanto, nos encontramos ante un asunto que no le es –o mejor dicho no le puede ser– ajeno a las democracias de nuestro tiempo.

No es coincidencia que los gobiernos que han abandonado las agendas internacionales sobre cambio climático y medio ambiente sean también los gobiernos que, con frecuencia habiendo llegado al poder a través de los votos, nieguen buena parte de los fundamentos que hacen posible la vida democrática: el respeto a las minorías, a las mujeres, a los derechos humanos, y que en cambio atenten contra los homosexuales, los migrantes, los diferentes. Hoy el retroceso democrático y su inversa, el avance autoritario, suelen ir de la mano del desprecio por la agenda del medio ambiente, de la agenda del bienestar humano en su sentido más amplio.

De la misma forma, conviene preguntarse qué importancia tiene la preservación de los recursos naturales en las

políticas de determinado gobierno, cuál es el respaldo presupuestal para preservar el capital cultural de cada nación, cómo se gravan fiscalmente las actividades lesivas al medio ambiente –a través de los llamados impuestos ecológicos–, qué compromisos se establecen en materia de transición energética para disminuir la dependencia del uso de combustibles fósiles no renovables para saber hasta dónde existen –o no– proyectos políticos nacionales comprometidos con la sustentabilidad planetaria.

La democracia, huelga decirlo, es mucho más que elecciones. En México los reclamos a la insuficiencia de la democracia, con razón, subrayan la escasez de resultados tangibles en temas como la seguridad pública, la pobreza y la equidad social o la lucha contra la corrupción. Pero conviene reconocer que, si bien suele ser menos visible en los medios de comunicación, también acumulamos como país severos déficits para afrontar los desafíos medioambientales. La aspiración de fortalecer la germinal democracia mexicana, para dar paso a una democracia sustantiva entendida como la capacidad del sistema político de ofrecer mejorías en el bienestar de los habitantes, tiene una asignatura pendiente y obligada en la cuestión medioambiental.

Si posamos la mirada en el escenario internacional se podrá constatar que los movimientos sociales a favor

del medio ambiente han oxigenado también los sistemas políticos. Más aún, en tiempos de despolitización y desencanto de las poblaciones con la democracia, una de las corrientes de aire fresco que renuevan el ambiente político son precisamente las movilizaciones en defensa de los recursos naturales que protagonizan, cada vez con mayor energía y presencia, jóvenes de todo el mundo comprometidos con su presente y su futuro, pero también con los demás habitantes del planeta. Las manifestaciones pacíficas, que nacen de las preocupaciones que revela la evidencia científica sobre la situación de los procesos naturales, constituyen hoy por hoy uno de los más apreciados activos en la incesante defensa no sólo del medio ambiente sino del conjunto de derechos humanos que la democracia como ecosistema político busca garantizar.

“Medio ambiente y democracia: historias que se entrelazan”, la conferencia magistral que la doctora Julia Carabias preparó a convocatoria del Instituto Nacional Electoral, es una reflexión pionera y profunda a la vez, desde una perspectiva multidisciplinaria, para hacerse cargo de los desafíos actuales de la humanidad en clave democrática. Nuestra autora documenta cómo la democratización de México permitió, no sin obstáculos, el desarrollo de la agenda medioambiental en el país, lo que impactó leyes, instituciones y políticas. Pero Julia Carabias también

alerta que los desafíos siguen siendo mayores que los avances, y que no son menores los riesgos de retroceso. La democracia es el ecosistema donde se reproducen y evolucionan los derechos. Ahora la democracia tiene la obligación vital de hacerse cargo de la cuestión medioambiental para asegurar cualquier horizonte de futuro compartido.

Ciro Murayama Rendón

Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral

Contexto: crisis ambiental global

La construcción de un mundo sin pobreza, justo, equitativo, incluyente, próspero, seguro, con bienestar social y respeto a los derechos fundamentales y a las libertades, debería ser la meta aspiracional de todo ciudadano de este planeta, sin embargo, no será posible lograrla sin garantizar un medio ambiente sano, que constituye la base natural para el desarrollo y es uno de los derechos humanos.

El reconocimiento de la dependencia del bienestar social en un medio ambiente sano ha tenido altibajos en las sociedades. A pesar de que los avances han sido sustantivos, desde la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972, hasta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 objetivos y 169 metas, aprobada por todos los países en 2015, las tendencias de deterioro del medio ambiente aún no se revierten.

Las sociedades humanas, desde su origen, han intervenido la naturaleza para la satisfacción de sus necesidades, sin embargo, nunca dichas intervenciones habían generado los impactos que en la actualidad, y sobre todo desde mediados del siglo pasado, los humanos estamos provocando sobre el funcionamiento del planeta: extraemos más recursos de los que la naturaleza puede renovar y desecharos más de los que puede asimilar. La acumulación de estos impactos está modificando el funcionamiento de los procesos naturales del planeta.

Las causas son multifactoriales, entre las cuales podemos señalar: el acelerado crecimiento poblacional de muchas regiones¹ y la forma desordenada y dispersa de la ocupación territorial; los patrones de consumo desenfrenados, producto de una nueva cultura global de consumismo; la forma inadecuada de producción mediante tecnologías que no respetan los principios básicos de la ecología; y una economía basada en la maximización de la ganancia, sin considerar el deterioro y agotamiento de los recursos naturales.

La intervención humana ha provocado significativas alteraciones en 75% de la superficie terrestre; 66% del área

¹ La población mundial actual es 7 mil 700 millones de habitantes. Según las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se espera que llegará en 2050 a 9 mil 300 millones, y para finales del siglo se incrementará en más de 40% (11 mil millones de habitantes aproximadamente).

marina está impactada y 85% de los humedales se han perdido; se deforestaron 32 millones de hectáreas de selvas tropicales entre 2010 y 2015 (los ecosistemas terrestres más biodiversos del planeta),² entre otros indicadores de deterioro ambiental.

Los ecosistemas acuáticos continentales también han sido profundamente modificados por los niveles de contaminación y porque en la mayoría de los principales ríos del mundo se han construido presas interrumpiendo el flujo de las poblaciones de especies acuáticas, afectando su reproducción, abundancia y distribución y el libre aporte de los nutrientes aguas abajo, lo cual altera los ecosistemas costeros y marinos. Las pesquerías están removiendo cerca de una cuarta parte de toda la producción primaria de los océanos y 35% de las aguas continentales.³

Los procesos de extinción de especies no tienen precedente y son entre decenas y centenas de veces más acelerados que en los últimos 10 millones de años; además, 25% de las especies evaluadas se encuentran amenazadas.⁴

² IPBES, *The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystems Services*, IPBES, 2019.

³ Paul J. Crutzen, "Geology of Mankind: The Anthropocene", en *Nature*, vol. 415, 2002.

⁴ IPBES, *op. cit.*

La quema de combustible fósil y los sistemas de producción agropecuarios son las principales causas de la emisión de gases de efecto invernadero, provocando uno de los grandes problemas globales ambientales, el cambio climático, que va a impactar profundamente la vida en el planeta y el desarrollo humano.

Estos indicadores, por sólo mencionar algunos, demuestran el profundo impacto que las sociedades humanas estamos causando en el funcionamiento del planeta. Por ello, el Premio Nobel de Química Paul Crutzen ha planteado que estamos entrando a una nueva era geológica, la Era del Antropoceno, cuyos cambios están siendo provocados, por primera vez, por una sola especie, la especie humana, en tan sólo un par de siglos y no por fenómenos naturales que duraron millones de años en el pasado.⁵

La conciencia sobre estos temas se ha incrementado, aunque no a la velocidad de lo que la problemática exige. Las naciones han ido diseñando y aplicando políticas a partir de las orientaciones de sustentabilidad ambiental que ha impulsado la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en distintos temas, como el cambio climático, la biodiversidad, el combate a la desertificación y degradación del suelo, el tráfico ilegal de especies y la protección

⁵ Paul J. Crutzen, *op. cit.*

de los humedales, entre otros, culminando con el esfuerzo más integrador y avanzado que constituye la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

¿Cuáles han sido los avances en nuestro país para enfrentar estos retos?, ¿cómo influyeron los procesos democratizadores de México en la conformación de la política ambiental nacional? A continuación presento la evolución de las instituciones y las políticas ambientales a lo largo del siglo XX, dividida en ocho periodos que corresponden también a cambios sustantivos en la consolidación de la democracia mexicana. Baso este análisis en algunos textos escritos previamente en colaboración con otros autores sobre la historia de las políticas ambientales; para la historia de la democracia en México utilicé un texto claro y conciso de José Woldenberg.⁶

⁶ José Woldenberg, *Cartas a una joven desencantada con la democracia*, México, Sexto Piso, 2017.

Evolución de las políticas ambientales y de la construcción de la democracia

La política ambiental en México es muy joven, tan joven como su democracia, y hay que reconocer que sin la democracia no se hubiera consolidado la política ambiental. La construcción de las políticas ambientales a lo largo del siglo XX se fue entrelazando con la ardua construcción de la democracia; aquellos momentos de cambios sustantivos en los procesos democratizadores también lo fueron para la gestión ambiental.

De la Revolución mexicana al inicio del reparto agrario (1917-1934)

La Revolución mexicana, señala Woldenberg (2017),⁷ destruyó el viejo Estado liberal oligárquico y construyó una nueva forma de organización estatal.

⁷ *Ibid.*

El cambio más importante de esta época en materia de recursos naturales quedó plasmado en el artículo 27 de la Constitución Política de 1917, en el que se establece que la conservación y uso racional de los recursos naturales debía convertirse en una prioridad en el nuevo proyecto de nación. Este artículo define la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas en el territorio nacional, pudiendo transmitirse su dominio a los particulares para constituir la propiedad privada, y su derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

Los años posteriores a la promulgación de la Constitución fueron muy turbulentos. En realidad, “el asunto del poder primero se decidía en el campo de batalla y luego se formalizaba en las urnas”. Fue hasta en 1929 que se empezó a crear una cierta civilidad política y se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR).⁸

En este contexto, la conservación de los recursos naturales no fue una prioridad y los principios establecidos en el artículo 27 no se aplicaron. Por el contrario, el camino que

⁸ *Ibid.*

condujo al incipiente reparto agrario en los años veinte no contempló las características de las tierras repartidas y muchos ecosistemas forestales se transformaron en parcelas agrícolas. Este fue el inicio de un proceso de transformación de los ecosistemas naturales. En 1920 se promulgó la inverosímil Ley de Tierras Ociosas (estuvo vigente hasta 1981), la cual consideraba a los terrenos con cobertura forestal como “ociosos” y promovía su desmonte.

En 1926 se promulgó la primera Ley Forestal, cuyo objeto era regularizar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal, y se declaró de utilidad pública la conservación y propagación de ésta. Sin embargo, su reglamentación y aplicación desde la Secretaría de Agricultura y Fomento no detuvo la inercia del reparto de tierras con vegetación forestal y su desmonte.

El auge del reparto agrario y el inicio de la conservación (1934-1940)

Con el presidente Cárdenas se activó un movimiento de masas y se concretaron muchas de las demandas de la Revolución, como el reparto agrario y la regulación de las relaciones laborales. Fue así como se constituyeron las organizaciones de campesinos (Confederación Nacional Campesina) y obreros (Confederación de Trabajadores de México) y el PNR se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), incluyendo a los sectores

campesino, obrero, popular y militar.⁹ El gasto público se orientó hacia la agricultura y se crearon las estructuras institucionales financieras y de comercialización para el fomento productivo (Banco Nacional de Crédito Ejidal y Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.).

Durante este periodo se repartieron más de 20 millones de hectáreas y la tendencia de repartir tierras con aptitud forestal se mantuvo. Esto, aunado a la condición de que los ejidatarios podían perder sus parcelas si no las trabajaban durante un periodo de dos años, provocó una deforestación acelerada. La pérdida del potencial de los recursos forestales fue señalada por el reconocido ingeniero e investigador ecologista Miguel Ángel de Quevedo. En respuesta, el presidente Cárdenas nombró a Quevedo jefe del Departamento Autónomo Forestal, de Caza y Pesca (DAFCP), y desde allí se promovió la protección de áreas estratégicas por su potencial forestal, su flora y fauna y por sus beneficios hidrológicos mediante el decreto de zonas protectoras forestales, reservas forestales, parques nacionales y reservas de repoblación forestal, llegando a cubrir hasta 30% de territorio nacional.¹⁰

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Javier de la Maza y Roberto G. de la Maza, *Historia de las áreas naturales protegidas en México, México*, El Colegio de México (Cuadernos de El Colegio de México), 2005.

También se dotaron algunas tierras a ejidatarios para constituir ejidos forestales en Michoacán, Quintana Roo y Campeche, y se fomentó la creación de capacidades para la reforestación mediante el establecimiento de viveros y escuelas rurales forestales para la formación de cuadros técnicos entre la población campesina. Se buscó promover algunas cooperativas, pero ante la falta de acciones y de inversiones gubernamentales éstas no tuvieron éxito y desaparecieron al final del sexenio.

El reparto agrario era la prioridad y continuó en terrenos forestales. Las críticas de Quevedo incomodaron al presidente Cárdenas, quien decidió cerrar el DAFCP a su cargo en 1940,¹¹ poniendo fin a los intentos de orientar el reparto agrario hacia las actividades forestales, para atenuar la deforestación y promover el desarrollo forestal.

El arranque del desarrollo industrial, el crecimiento agropecuario intensivo y la hegemonía partidaria (1940-1960)

Ésta fue la etapa en la que México pasó de ser un país rural a uno urbano e industrial. En la época del presidente Miguel Alemán el PRM se transformó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ya sin el sector militar.

¹¹ Lane Simonian, *La defensa de la tierra del jaguar: Una historia de la conservación en México*, México, Conabio, 1999.

El PRI se convirtió en el partido hegemónico por décadas, aunque existieron algunos partidos germinales. El periodo se caracterizó por tener un sistema de gobierno vertical.¹²

La economía en este periodo creció aceleradamente basada en el desarrollo de la industria y de las ciudades. A la deforestación del medio rural se añadió el inicio de la contaminación del suelo y del aire y la acumulación de desechos sólidos y peligrosos en el medio urbano.

El incipiente interés por la conservación de los ecosistemas forestales desapareció. La política agropecuaria se centró en las tierras de riego del noroeste del país y se construyeron bodegas y carreteras, grandes presas y otras obras de infraestructura de riego.¹³ Ello profundizó las desigualdades en el campo mexicano; la región norte prosperó sobre todo con la producción de bienes agrícolas de exportación, mientras que el sur se volvió más pobre y abandonado. El nuevo paquete tecnológico de la Revolución Verde de fines de los años cincuenta permitió -mediante el uso de semillas seleccionadas y mejoradas, agroquímicos, maquinaria y riego-, incrementar los rendimientos y la producción de alimentos. Además,

¹² José Woldenberg, *op. cit.*

¹³ Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

se sentaron las bases de la ganaderización del país. Esa manera de fomentar la producción agropecuaria provocó una mayor deforestación e inició la contaminación de suelos y agua por los agroquímicos. Con el tiempo se fueron perdiendo muchos de los decretos de protección de los ecosistemas forestales de las décadas anteriores y sólo se incrementaron algunas zonas protectoras forestales cuya motivación era la protección de zonas agrícolas de riego.¹⁴

En cuanto a los asuntos forestales, la explotación de los bosques fue concesionada a empresas privadas despojando de su riqueza a los dueños de la tierra, mientras los recursos pesqueros eran explotados por embarcaciones extranjeras.

La sociedad reacciona (1960-1970)

Las dos décadas anteriores se caracterizaron por un crecimiento económico acelerado, con orden, estabilidad e intolerancia política que, como señala Woldenberg,¹⁵ imposibilitaba ejercer los derechos y las libertades. El régimen vertical mencionado incluía el control del Poder Legislativo y de la Suprema Corte de Justicia por parte del presidente de la República. La clase media urbana,

¹⁴ Javier de la Maza y Roberto G. de la Maza, *op. cit.*

¹⁵ José Woldenberg, *op. cit.*

numerosa y en crecimiento, con mayores niveles de educación, se sentía asfixiada bajo ese sistema vertical de gobierno y demandaba mayores libertades. México era una sociedad diversificada y plural que no encuadraba en la ideología de un solo partido.¹⁶

Ante el autoritarismo y la intolerancia, irrumpieron diversos movimientos sociales a lo largo de los años sesenta, entre ellos, de los sindicatos de maestros, ferrocarrileros, médicos y petroleros y, muy particularmente, el movimiento estudiantil de 1968 en defensa de las libertades democráticas.¹⁷ Estos procesos sociales fueron abriendo, con altos costos, nuevos espacios de expresión y sentaron las bases de lo que, en la siguiente década, se convirtió en un despliegue de diversas corrientes de pensamiento y organizaciones en todos los ámbitos.

Dos hechos sobresalen en esta etapa vinculados a la temática ambiental. Por un lado, el crecimiento de las ciudades tuvo un significativo impacto en el ámbito rural. Como en todos los países, la población urbana incrementó su consumo de proteína animal, lo cual, aunado a una crisis de descapitalización paulatina en la producción agrícola mexicana de esos años, detonó un crecimiento

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

sin precedentes de la ganadería. El gobierno fomentó esta actividad, principalmente en el trópico húmedo, con el llamado Plan Chontalpa en 1965. Su aplicación provocó la deforestación de decenas de miles de hectáreas de selva en Tabasco; fue el inicio de la destrucción de las selvas tropicales húmedas mexicanas.

Por otro lado, un libro, *Primavera silenciosa*, de Raquel Carson,¹⁸ provocó un cisma en el mundo entre muchas personas preocupadas por el medio ambiente, y profundizó la conciencia de la necesidad de actuar organizadamente para incidir en los cambios. El libro describe, con toda crudeza, los impactos de los pesticidas químicos, sobre todo del DDT, en la salud humana y la naturaleza. Esta obra se convirtió en el detonante de los movimientos ambientalistas mundiales,¹⁹ aunque en México tardaron más de una década en emerger; para ese entonces sólo existía el Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, fundado y dirigido por Enrique Beltrán Castillo, asociación civil que documentaba la degradación de los recursos naturales en el país y, particularmente, la tragedia que iniciaba en el trópico mexicano.

¹⁸ Raquel Carson, *Silent Spring*, The New Yorker y Audubon Magazine, 1962.

¹⁹ Paul Brooks (comp.), *Rachel Carson, precursora del movimiento ecologista*, España, Editorial Gedisa, 1993.

Diversificación de expresiones, la primera reforma electoral y el inicio de las políticas ambientales (1970-1980)

La década de los setenta, después de tantos años de contención, estuvo marcada por la irrupción de múltiples tendencias de pensamiento y expresiones culturales.

En materia ambiental, diversos procesos mundiales y nacionales sentaron las bases de lo que se convirtió posteriormente en la política ambiental moderna. Esta década vio nacer una nueva conciencia sobre la relación sociedad-naturaleza, así como muchas líneas de pensamiento que pusieron en el centro del debate a los paradigmas convencionales dominantes del desarrollo económico. La discusión se polarizó entre las posiciones del norte y del sur.

En el ámbito global, diversas publicaciones marcaron la época; sin el afán de hacer una revisión exhaustiva, se mencionan algunas a continuación.

Una de las primeras en aparecer fue el reporte encargado por el Club de Roma a Donella Meadows y sus colaboradores, quienes en 1972 publicaron *Los límites del crecimiento*, libro en el que se advierte que, de seguir las tendencias de incremento poblacional, industrialización, contaminación, producción de alimentos y explotación

de recursos registradas en esa época, el desarrollo global en el siglo XXI se vería afectado por las constricciones ecológicas con una posible disminución de la calidad de vida. El libro convocaba a la acción proactiva de la sociedad para lograr cambios tecnológicos, culturales e institucionales con el fin de evitar sobrepasar los límites de la capacidad de carga del planeta.

El informe fue criticado por muchos especialistas, entre ellos Ignacy Sachs, quien en su texto "Ambiente y estilos de desarrollo"²⁰ replanteó las definiciones de desarrollo dominantes y propuso el ecodesarrollo como una alternativa adaptada a las diferentes condiciones ecológicas de cada región, con soluciones específicas a problemas particulares, tanto ecológicos como culturales, de corto y largo plazo. Sachs planteaba que no debía frenarse el desarrollo, sino reorientarlo en una perspectiva ecológica y sana ambientalmente mediante el avance científico-técnico, es decir, con las llamadas ecotecnias.²¹

Otra publicación fue la del economista alemán Ernst Friedrich Schumacher, quien en 1973 marcó una nueva tendencia con su libro *Small is Beautiful: A Study of Economics*

²⁰ Ignacy Sachs, "Ambiente y estilos de desarrollo", en *Comercio Exterior*, XXIV, 1974.

²¹ Fernando Estenssoro, "El ecodesarrollo como concepto precursor del desarrollo sustentable y su influencia en América Latina", en *Universum*, vol. 30, núm. 1, Talca, 2015, disponible en <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762015000100006>

as if *People Mattered* (versión en español, *Lo pequeño es hermoso: Economía como si la gente importara*).²² Afirmó que la economía moderna era insostenible y que los recursos naturales deberían ser tratados como capital debido a que están sujetos al agotamiento; reconoció las virtudes de las tecnologías apropiadas; criticó el concepto de producto interno bruto (PIB) para medir el bienestar y defendió el objetivo de lograr el máximo bienestar con un mínimo consumo.

A su vez, Daly²³ propuso el “crecimiento cero” o “estado estacionario” para que los recursos naturales pudieran perdurar.

En el contexto de estos debates se preparó y celebró en Estocolmo, en 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, la primera en su género. La preocupación de la Conferencia fue principalmente el efecto de la contaminación ambiental sobre la salud humana, interés central de los países desarrollados, por sus altos niveles de industrialización. El enfoque de la Cumbre fue duramente criticado por los países en desarrollo, que argumentaron que el tema de la contaminación no era

²² Ernst F. Schumacher, *Lo pequeño es hermoso: Economía como si la gente importara*, Barcelona Editorial H. Blume, 1978.

²³ Herman E. Daly, *Steady-State Economics*, Washington, D.C., Island Press, 1977.

prioritario en los países del Tercer Mundo, sino el hambre y la pobreza. Maurice Strong, secretario general de la Cumbre, para superar la polarización del evento, se apoyó en un grupo de intelectuales para lograr un acercamiento entre las posturas (Informe Founex) y fue allí donde el tema de ecodesarrollo se posicionó. Entre los acuerdos de la Cumbre destacan la constitución del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y la recomendación de decretar leyes y crear instituciones nacionales en materia ambiental. En México, durante el proceso preparatorio de dicha conferencia mundial, se expidió, en 1971, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en el seno de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; tales acciones reflejaban las orientaciones de la Cumbre, es decir, el vínculo entre salud y medio ambiente.

En América Latina estos debates tuvieron gran resonancia. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Oficina Regional del PNUMA (ORPALC) contribuyeron a la formación de una masa crítica de intelectuales de diversas disciplinas. Así se contribuyó a repensar los estilos de desarrollo e incorporar la dimensión ambiental en la planeación del desarrollo para la superación de la pobreza, la disminución de las desigualdades y la calidad ambiental. Entre los especialistas figuraban Osvaldo Sunkel, Héctor

Sejenovich, Pablo Bifani, Nicolo Gligo, Vicente Sánchez, Julio Carrizosa, Marc J. Dourojeanni, Rolando García, Gilberto Gallopín, Pablo Gutman, Enrique Leff, Jorge Morello y Raúl Brañes, entre otros.

En México, ni la discusión ni la acción quedaron rezagadas. Por un lado, se multiplicaron los brotes de descontento con el régimen autoritario, surgió el sindicalismo universitario, ocurrieron las invasiones masivas de tierras, los movimientos guerrilleros, y vieron la luz nuevas publicaciones y partidos políticos.²⁴ Por otro lado, el debate ambiental avanzó con eventos como el organizado por Enrique Leff en 1976, el primer Simposio sobre Eco-desarrollo, el cual convocó a una amplia participación de economistas, sociólogos, biólogos, antropólogos y agrónomos, y con ello se profundizó en el pensamiento interdisciplinario, necesario para entender los complejos sistemas socioambientales.

Por su parte, Víctor Urquidi, quien fue miembro del Club de Roma internacional y creó el capítulo mexicano de esa organización, fundó en 1980, junto con otros intelectuales, el Centro Tepoztlán, espacio pionero para la multidisciplinaria. Desde entonces y hasta la fecha, este Centro se ha constituido en un relevante lugar de encuentro para

²⁴ José Woldenberg, *op. cit.*

el análisis y la discusión de temas económicos, sociales y ambientales y sus interacciones.

Asimismo, la ciencia de la ecología empezó a consolidarse liderada por José Sarukhán, quien formó al primer grupo de ecólogos mexicanos. Por su parte, Gonzalo Halffter posicionó, después de años de abandono, desde la época de Miguel Ángel de Quevedo, la importancia de las áreas naturales protegidas. Con el apoyo de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera del MAB (Man and Biosphere) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y de algunos grupos de conservacionistas mexicanos, se decretaron las primeras reservas de la biósfera, como la de Montes Azules en 1978 y la de Mapimí y La Michilía en 1979, a pesar del poco apoyo gubernamental.²⁵

Por el contrario, el gobierno continuaba impulsando los agresivos megaproyectos de desarrollo en el trópico húmedo mexicano, iniciados con el Plan Chontalpa en los años sesenta. Estos megaproyectos destruyeron cientos de miles de hectáreas de selvas en Tabasco y Veracruz con el Plan Balancán-Tenosique y Uxpanapa,²⁶ y con la

²⁵ Javier de la Maza y Roberto G. de la Maza, *op. cit.*

²⁶ Víctor M. Toledo, "Uxpanapa: ecocidio y capitalismo en el trópico", en *Nexos*, México, noviembre de 1978.

colonización de la región de Marqués de Comillas en la Selva Lacandona.²⁷ Estos fueron los años en los que operó la Comisión Nacional de Desmontes (1972 y 1977).²⁸

En repudio a la destrucción de la selva de Uxpanapa se convocó, desde la academia, encabezada por Arturo Gómez-Pompa, a una manifestación, la primera en su género, que aunque no logró detener la deforestación de la selva, sí contribuyó a generar conciencia sobre el tema.

Como se puede apreciar en estos relatos, en México se estaba formando una masa crítica que cuestionaba los paradigmas dominantes, y el descontento social no paraba. En este ambiente, señala Woldenberg, se celebraron las elecciones de 1976 en las que se presentó una sola opción en la boleta electoral: José López Portillo, quien obtuvo 100% de los votos válidos. El Partido Acción Nacional (PAN) no pudo elegir ni proponer candidato, y el Partido Comunista Mexicano no tenía registro. La paradoja era que “un país sacudido por conflictos en casi todos los ámbitos, el día de las elecciones no tiene más que una

²⁷ Jan de Vos, *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la Selva Lacandona 1950-2000*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Fondo de Cultura Económica, 2002.

²⁸ Víctor M. Toledo et al., *La producción rural en México: alternativas ecológicas*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1989.

opción.”²⁹ Como resultado de esta situación, en 1977 ocurrió la primera reforma electoral, con la cual se abrieron las puertas para los partidos que habían sido segregados y se modificó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados para inyectar el pluralismo.³⁰

Las bases de la política y normatividad ambiental y la aparición de nuevos partidos (1980-1990)

Después de la reforma de 1977, en las elecciones de 1982, por primera vez se registró un partido de izquierda, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM).³¹ En el contexto de la campaña, un grupo de universitarios vinculado al sindicalismo, la mayoría biólogos, nos organizamos en torno a este proceso electoral. Durante la contienda se elaboró un novedoso planteamiento sobre ecología política, el cual fue presentado en un evento a Arnoldo Martínez Verdugo, candidato por el PSUM a la Presidencia de la República. Era la primera vez que un partido tomaba el tema ambiental con ese énfasis. Para ejemplificar el entorno de la época, el evento fue interrumpido por un puñado de provocadores, todos vestidos de blanco, cuyo líder arengaba contra los pesumistas calificándolos de “comunistas que quieren desestabilizar

²⁹ José Woldenberg, *op. cit.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

al país"; ese líder era Jorge González Torres, quien años después se convirtió en el primer presidente del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). El planteamiento del PSUM fue publicado en 1983 en un atractivo y sencillo libro que fue presentado en la Casa de la Cultura de Coyoacán por Miguel Ángel Granados Chapa y Eraclio Zepeda.³²

En paralelo, otro grupo de biólogos, convocados nuevamente por Arturo Gómez-Pompa, realizaron una propuesta para modificar la institución ambiental que, como se mencionó, se ubicaba en el seno de la Secretaría de Salud y, en una consulta popular del PRI, Alicia Bárcena expresó dicho planteamiento ante el candidato a la Presidencia Miguel de la Madrid.

La contienda electoral generó condiciones propicias respecto a los temas ambientales. Una vez en el gobierno, el presidente De la Madrid creó, en 1982, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), con una Subsecretaría de Ecología a cargo de Alicia Bárcena. Con esta transformación institucional, producto de la presión de la sociedad y la academia organizada, quedó superada la limitada visión de la contaminación y la salud, y la gestión ambiental se

³² Julia Carabias y Víctor M. Toledo (coords.), *Ecología y recursos naturales. Hacia una política ecológica del PSUM*, México, PSUM, 1983.

amplió hacia un enfoque más integral de los ecosistemas, incluyendo su protección, restauración y manejo.³³

Otro momento relevante vinculado a los procesos electorales se registró en 1985, cuando para las elecciones intermedias el PSUM convocó a un debate entre los partidos para analizar el tema ambiental, el cual se llevó a cabo en el Auditorio Nacional de la Ciudad de México con la participación de reconocidos políticos de la vida nacional, como Manuel Camacho y Dante Delgado. La importancia que adquirió el tema ambiental dentro de los partidos reflejaba la frescura de las campañas en el nuevo régimen electoral y la sangre nueva que aportaron los partidos de izquierda, cargados de ideales, principios, convicciones, esperanza y activismo; no se volvió a repetir esta situación.

La información sobre el deterioro ambiental se fue incrementando y difundiendo, lo cual, junto con el nuevo escenario en el que se logró conquistar mayores libertades y espacios de expresión, dio lugar a la proliferación de numerosas organizaciones de la sociedad civil (OSC), entre ellas las ambientalistas, algunas cooptadas

³³ Julia Carabias y Enrique Provencio, "Creación y consolidación de capacidades institucionales para la gestión ambiental", en *Capital natural de México. Vol. IV. Capacidades humanas e institucionales*, México, Conabio, 2016.

o promovidas por el gobierno (como el Movimiento Ecológico Mexicano), y otras independientes. En conjunto fueron opinando en torno al quehacer de la política pública ambiental y actuando en aquellos espacios que el gobierno no estaba atendiendo; así se fue construyendo una agenda ambiental nacional de manera colectiva.

Si bien algunas organizaciones ambientales ya se habían fundado desde la década anterior, fue en los años ochenta cuando proliferaron. La presencia en México de algunas de las organizaciones internacionales importantes dedicadas a la conservación de la biodiversidad, como The Nature Conservancy, Conservation International y World Wildlife Fund, contribuyó a formar capacidades locales. Este proceso fue reforzado por el empuje global de la ONU, ya que desde el llamado en 1989 para preparar la Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo (a realizarse en 1992 en Río de Janeiro) se promovió activamente la participación de las organizaciones no gubernamentales. En este contexto se crearon en México organizaciones enfocadas en la conservación de la biodiversidad, como Pronatura, Biocenosis, la Federación Conservacionista Mexicana, Amigos de Sian Ka'an, entre otras.

Otras organizaciones, más orientadas a temas urbanos y de contaminación, fueron la Alianza Ecológica de Coyoacán, el Pacto de Grupos Ecológicos y la Unión de Grupos

Ambientalistas, que no duraron mucho porque pronto afloraron diferencias y protagonismos y se desintegraron. Al paso del tiempo, las OSC han proliferado, con diferentes enfoques, en distintas regiones y con temas ambientales muy amplios; actualmente constituyen varios cientos de organizaciones.

En el campo, la movilización de las comunidades campesinas forestales de Durango, Chihuahua, Puebla, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo logró finiquitar las concesiones de sus ecosistemas forestales otorgadas por el gobierno a empresas privadas, lo cual quedó plasmado en una reforma a la Ley Forestal en 1986, fortaleciendo a las comunidades para aprovechar sus bosques.

La academia también marcó nuevos caminos e inició nuevas líneas de trabajo orientadas al apoyo a las comunidades campesinas e indígenas. Un programa que abrió brecha al respecto fue el de Aprovechamiento Integral de los Recursos Naturales, que buscaba soluciones a las condiciones de pobreza mediante el manejo adecuado de los recursos naturales. Nuevamente, esto fue posible gracias al nuevo contexto producto de la reforma política. En 1982, por primera vez un partido de izquierda ganó las elecciones en un municipio de la Montaña de Guerrero, Alcozauca. Su líder, Othón Salazar, connotado luchador magisterial, invitó al grupo de biólogos que

militábamos en el PSUM a contribuir al bienestar de la población de Alcozauca. Este programa significó, entre otras cosas, la formación de decenas de jóvenes en una nueva perspectiva de la ecología vinculada al manejo de los recursos naturales y comprometida con las comunidades campesinas e indígenas.³⁴ Allí nació una nueva etapa en el quehacer académico tanto docente como de investigación.

Los nuevos enfoques que surgieron del cuestionamiento desde la propia teoría económica sobre el crecimiento económico y el desarrollo empezaron a incorporar la visión sobre la desigualdad y el medio ambiente como componentes imprescindibles para el desarrollo.³⁵ Se gestaron procesos de reflexión interdisciplinaria, pioneros en el tema, que fueron tejiendo el entendimiento de los vínculos entre la pobreza, la desigualdad y el deterioro ambiental. Y aunque la articulación fue y sigue siendo difícil, obras como la coordinada por Cordera y Tello y las de Leff, García y Tudela³⁶ constituyeron algunos de

³⁴ Julia Carabias, Enrique Provencio y Carlos Toledo, *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1994.

³⁵ Enrique Provencio, "Desarrollo, desigualdad y ambiente", en *Economía Informa*, núm. 230, julio de 1994.

³⁶ Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.), *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI, 1984; Enrique Leff (coord.), *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1986; Rolando García, "Conceptos básicos para el

los primeros pasos en México para el entendimiento de estos sistemas complejos.

Esta década culminó con dos hechos que marcaron un parteaguas en materia ambiental. El primero, en el ámbito global, la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU dio a conocer en 1987 el informe "Nuestro Futuro Común" (también conocido como "Informe Brundtland"), en el que se acuñó el concepto de *desarrollo sustentable*. Dicho concepto se definió como "la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades". Retomando la rica discusión de los años anteriores, el informe señala que "los modelos de crecimiento económico imperantes a nivel mundial, conducen inevitablemente al agotamiento paulatino de los recursos naturales del planeta, a la degradación ambiental y al aumento de la pobreza, reforzando la idea de falta de solidaridad intergeneracional", y sugiere que "con una distribución más equitativa y racional de los bienes se podría crecer y reducir la pobreza, pero para ello es imprescindible lograr una acción consecuente de los líderes políticos y una participación efectiva de los ciudadanos

estudio de sistemas complejos", en Enrique Leff (coord.), *op. cit.*, y Fernando Tudela, *La modernización forzada del trópico: el caso de Tabasco. Proyecto integrado del Golfo*, México, El Colegio de México, 1989.

en integrar los objetivos del desarrollo económico y social con la conservación ambiental a través del desarrollo sustentable”.³⁷

El segundo hecho, en el ámbito nacional, ocurrió en 1988, cuando se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Con la fortuna de contar con un asesor jurídico de renombre internacional, Raúl Brañes -exilado chileno en México-, se logró introducir una visión moderna y muy progresista. La LGEEPA fue modelo para muchas otras leyes en América Latina en años posteriores. Su debate en el Congreso se benefició de la pluralidad que inyectó la reforma electoral. La ley introdujo al sistema jurídico nacional principios de política ambiental como el de equidad intergeneracional, de prevención y de derecho a un medio ambiente sano. Asimismo, distribuyó las competencias de las autoridades nacionales para la protección del medio ambiente, e institucionalizó los instrumentos marco de la política ambiental nacional, como la evaluación de impacto ambiental y el ordenamiento ecológico del territorio, instrumentos que abrieron la puerta a la participación social. Esta ley estableció también las bases para el desarrollo del actual sistema nacional de áreas naturales protegidas.

³⁷ CNUMAD, “Nuestro futuro común”, ONU, 1987.

En resumen, en la década de los ochenta, los procesos sociales que conquistaron nuevos espacios de expresión y participación sentaron las bases institucionales para una gestión ambiental moderna y para el ejercicio de la democracia. Sin embargo, las elecciones de 1988 fueron profundamente cuestionadas y provocaron una nueva crisis por falta de credibilidad en las instituciones electorales. Ello dio cabida, a finales de la década (1989-1990), a la creación de nuevas instituciones: el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE).³⁸ Esto fue un nuevo parteaguas para el sistema político electoral nacional.

Hacia la integración de lo ambiental con el desarrollo, la participación de la sociedad y la conformación de un sistema electoral imparcial y equitativo (1990-2000)

Desde el inicio de la década de los noventa la reflexión sobre el tema ambiental cobró un nuevo aliento. La diversidad de opiniones y la pluralidad de medios y formas de expresión; los avances en el conocimiento científico y el cúmulo de conocimiento sobre los problemas ambientales; la participación organizada de la sociedad y de los partidos políticos, y un favorable contexto global para el debate, ayudaron a la proliferación de nuevos procesos tanto en la cuestión ambiental como en la consolidación de la democracia.

³⁸ José Woldenberg, *op. cit.*

En el contexto del debate internacional en torno a la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la Cumbre de Río de 1992, México volvió a modificar su estructura institucional. La Sedue fue transformada en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y en ella se incluyó la política ambiental. Así, México se colocó a la vanguardia al vincular los temas ambientales con el combate a la pobreza, tema central de la Cumbre de Río de 1992. Para la implementación de la política ambiental se crearon dos órganos desconcentrados de la Sedesol: el Instituto Nacional de Ecología (INE), encargado de la normatividad y regulación ambiental, y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), encargada de la aplicación y vigilancia de la ley, sustituyendo ambas instituciones las funciones de la Subsecretaría de Ecología. La creación de estas dos instituciones ocurrió también en el contexto de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio.

Otro hecho trascendental en 1992 fue la creación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), cuyo propósito es generar y compilar la información que necesita el país para fundamentar las políticas públicas y decisiones de la sociedad sobre la biodiversidad. Es, en la actualidad, la institución más prestigiada en su género a nivel internacional.

En 1993 se realizó una nueva reforma electoral a fin de construir las condiciones para una contienda electoral transparente y con credibilidad y evitar que se repitiera la crisis política de 1988. Además, en 1994, ante el levantamiento zapatista y el asesinato de Luis Donald Colosio (candidato del PRI a la Presidencia de la República), las principales fuerzas políticas del país establecieron un acuerdo y compromisos para lograr una contienda electoral civilizada y fortalecer el cauce electoral como la fórmula idónea para la convivencia y competencia entre ellos y para que la política se expresara de manera pacífica.³⁹ Esto derivó en una reforma a la Constitución y a las leyes para subrayar la independencia del IFE (todavía encabezado por el secretario de Gobernación) y su “ciudadanización”, así como en ajustes al interior del IFE y de su Consejo General, todo lo cual favoreció una elección pacífica y con una concurrencia sin precedentes. Estas medidas fueron la base de la muy profunda reforma electoral que se realizaría en 1996, con la que se consolidó la autonomía de las autoridades electorales: los consejeros electorales son nombrados por la Cámara de Diputados (uno de ellos funge como presidente del Consejo) y el Ejecutivo deja de formar parte del IFE.⁴⁰

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ José Woldenberg, “1994: la otra cara”, en *Nexos*, México, marzo de 2014.

Durante la breve campaña de Colosio, el candidato introdujo el tema del desarrollo sustentable en sus principales intervenciones e inició la reflexión sobre un nuevo diseño institucional para la gestión ambiental (hay que recordar que fue el primer titular de la Sedesol durante dos años y era sensible al tema ambiental). Después de su asesinato, Ernesto Zedillo, su coordinador de campaña, lo sucedió en la candidatura presidencial y ganó las elecciones sin cuestionamientos.

En diciembre de 1994, ya instalado el nuevo gobierno, se logró consolidar la visión de integración de la conservación de la biodiversidad con el uso de los recursos naturales renovables en el contexto del desarrollo sustentable, lo cual dio paso a la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), encabezada por un grupo de expertos provenientes de la academia y de organizaciones sociales. Así, se fusionaron en una misma institución la gestión de los recursos pesqueros, forestales y del agua con la protección de los ecosistemas y la prevención y control de la contaminación.

Los programas que derivaron de esta fusión permitieron iniciar el cambio de las tendencias históricas de desintegración. La producción pesquera y forestal se empezó a regir por los principios de sustentabilidad y el

aprovechamiento de los recursos naturales de acuerdo con el precepto del usufructo por los dueños de la tierra o legítimos poseedores de las autorizaciones de uso, cancelando así las concesiones a terceros.⁴¹ Las áreas naturales protegidas alcanzaron una visibilidad prioritaria en la agenda nacional y presidencial, constituyéndose la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) el 5 de junio del año 2000. Las principales ciudades establecieron los programas de calidad del aire con una nueva normatividad que acompañó al proceso de control de la contaminación atmosférica, y se establecieron nuevas políticas para el manejo de residuos peligrosos. En cuanto a la gestión del agua, los avances hacia la sustentabilidad y transparencia no fueron los planeados ni deseados debido a la resistencia de una institución muy estructurada y con una visión muy ingenieril del recurso hídrico, la Comisión Nacional del Agua (Conagua).

En el logro de estos avances fue clave la participación de muchos grupos organizados de la sociedad, los cuales, en buena medida, fueron concretando en el terreno las nuevas políticas.

⁴¹ Julia Carabias, Javier de la Maza y Enrique Provencio, "Evolución de enfoques y tendencias en torno a la conservación y el uso de la biodiversidad", en Julia Carabias et al. (comps.), *Capital natural de México. Vol. III. Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad*, México, Conabio, 2008.

Con la finalidad de que dichas políticas e instituciones encontraran una base jurídica sólida se reformó profundamente el marco normativo. En 1996 la LGEEPA fue modificada casi en su totalidad. Uno de los principales cambios fue el rediseño del capítulo de distribución de competencias que favoreció un incipiente desarrollo de un sistema de federalismo ambiental, teniendo como consecuencia que, en la actualidad, la totalidad de los estados del país y la Ciudad de México cuentan con leyes marco sobre protección ambiental e instituciones locales responsables de su aplicación.⁴² Otra importante aportación de dicha reforma fue el fortalecimiento de la participación de la sociedad en la gestión ambiental y la regulación del derecho a la información ambiental. Estas reformas estaban en línea con el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, que señala “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda...”.

Desde el inicio de la administración 1994-2000 se crearon espacios de participación para la gestión ambiental, los

⁴² Julia Carabias y Alejandra Rabasa, “Cien años de políticas y normatividad ambiental” en Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra y Pedro Salazar (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 3. Estudios económicos y sociales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Belisario Domínguez, 2017.

cuales fueron clave durante el proceso de reforma de la LGEEPA de 1996. Para finales del sexenio se contaba con formas institucionales de participación en todos los temas ambientales y en todas las escalas, con reglas claras y representación de organizaciones sociales, instituciones académicas, organismos empresariales, de las legislaturas locales, de los gobiernos estatales y del Congreso de la Unión.

De esta manera, cientos de ciudadanos, con una intensa movilidad, formaron parte del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable y sus cuatro consejos regionales; del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas con sus 35 consejos técnicos asesores; del Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal y los 32 estatales de reforestación; del Consejo Consultivo Nacional para la Restauración y Conservación de Suelos y los 29 consejos estatales de suelos; del Comité Nacional de Pesca y Recursos Marinos y 18 comités estatales; de los 21 consejos de cuencas y 32 comités técnicos de aguas subterráneas; de la Red para el Desarrollo Sostenible y la Red para el Manejo Ambiental de Residuos Peligrosos; de los cuatro comités para el mejoramiento de la calidad del aire; del Comité Técnico Consultivo Nacional para la Recuperación de Especies Prioritarias, entre otros.

Estos consejos consultivos, comités y consejos técnicos temáticos fueron fortaleciendo una cultura de participación

y deliberación, obligando a las autoridades a escuchar y a tomar decisiones con el mayor consenso posible, tarea compleja sin duda, pero más sólida cuando se alcanzan acuerdos.

Así se fue construyendo un diálogo crítico y respetuoso y un entendimiento entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil que derivó en políticas públicas ambientales de construcción colectiva. El sentido de pertenencia colectiva de estas políticas hizo que la sociedad desplegara sus capacidades en miles de acciones en todo el país, lo cual permitió aumentar la capacidad del Ejecutivo en la implementación, vigilancia, escrutinio, transparencia, evaluación y ajuste de las políticas públicas.

En este sentido, cabe agregar que estos procesos de participación contribuyeron a la creación de nuevas organizaciones sociales y privadas que coadyuvaron en los esfuerzos de construcción del desarrollo sustentable y en la aplicación de los instrumentos de política ambiental, como es el caso de la elaboración de los programas de manejo de áreas naturales protegidas o de manejo de la vida silvestre, de los ordenamientos ecológicos, de las normas, e incluso de la vigilancia, entre otros.

La ampliación de los espacios y mecanismos de participación fue acompañada del establecimiento del Sistema

Nacional de Información Ambiental y de los Recursos Naturales, para proporcionar información actualizada, sustentada en conocimiento científico, veraz y oportuna, en todos los temas ambientales.

En materia electoral, 1996 fue un año clave, ya que se construyeron las bases de la equidad para lograr condiciones medianamente parejas entre partidos. Fue así como en 1997, por primera vez, ningún partido ganó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Finalmente, el Poder Ejecutivo ya no tenía el control sobre esta Cámara, por lo que para llegar a acuerdos se necesitaba la negociación política e incluir la pluralidad de opiniones y visiones. México contaba ya con una Constitución democrática, con un sistema de partidos más o menos equilibrado y un sistema electoral imparcial y equitativo.⁴³

En este ambiente de participación y con un Congreso plural, se estimuló, desde el Poder Legislativo y con un trabajo armónico y respetuoso con el Poder Ejecutivo, la preparación de nuevas reformas legales para fortalecer el marco jurídico ambiental. El senador Luis H. Álvarez, presidente de la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Senadores, jugó un papel clave en este proceso. Mención especial merece la reforma de 1999, mediante la

⁴³ José Woldenberg, *Cartas a una joven...*, op. cit.

cual se incluyó en el catálogo de garantías constitucionales el derecho de todas las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (artículo 4º) y se estableció un mandato al Estado para conducir un proceso nacional de desarrollo sustentable (artículo 25). También constituyó un logro sorprendente, sobre todo por el ambiente de polarización que alcanzaron las campañas electorales durante el año 2000, la promulgación de la Ley General de Vida Silvestre (derogando la Ley de Caza), la cual fue votada por unanimidad un día después del agresivo debate de los candidatos a la Presidencia. Este hecho mostró que los temas ambientales pueden llegar a unir a los mexicanos, aun cuando se vivan momentos de polarización y encono.

En este periodo quedaron sentadas las bases, por un lado, de una política ambiental moderna y, por el otro, de reglas claras para el libre ejercicio de la democracia. Las elecciones del 2000 fueron el cisma que rompió la continuidad de 70 años del PRI en el poder, lo cual fue posible gracias a la construcción de un sistema electoral sólido, transparente y confiable.

En el siglo XXI

Los cambios democráticos se empezaron a expresar en el surgimiento de partidos equilibrados, elecciones competidas, fenómenos de alternancia, congresos sin

mayoría absoluta, equilibrio de poderes, protagonismo político de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ampliación de las libertades, fortalecimiento de los medios masivos de comunicación, escrutinio social en relación con las instituciones públicas.⁴⁴

El nuevo gobierno, proveniente de un partido diferente (el PAN), hizo transformaciones en la institución ambiental que no ayudaron a la continuidad de las recién nacidas políticas ambientales. En un afán por diferenciarse del pasado, el presidente Fox volvió a separar al sector pesquero del ambiental, cumpliendo un compromiso de campaña con el sector industrial pesquero, al que no le gustaron las medidas tomadas en la administración pasada para detener y revertir la sobreexplotación pesquera. La reubicación de los asuntos de pesca en el área agropecuaria no ayudó a consolidar la sustentabilidad ambiental de las pesquerías y se revirtieron muchos de los avances en el control de las capturas y en el ordenamiento pesquero. El subsidio al diésel regresó, y con éste, la sobreexplotación pesquera. En contraste, es de reconocerse en este periodo la constitución de la Comisión Nacional Forestal, con la que se le dio un importante peso al sector forestal, además de significativos recursos económicos.

⁴⁴ *Ibid.*

A pesar de la relevancia que había adquirido la participación social para la gestión ambiental, no fue un tema de interés creciente en los gobiernos subsecuentes, y la tendencia de ampliar espacios participativos no se sostuvo. Durante los primeros seis años el Consejo Consultivo de Desarrollo Sustentable se mantuvo activo, pero con el tiempo se fue desdibujando, perdiendo su representación hasta quedar en la inanición. El Consejo Técnico Nacional Forestal ha logrado mantener su empuje, e influyó, de manera muy importante, en la reforma a la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, sin embargo, el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, aunque se ha mantenido vivo, tiene un perfil muy bajo y muy poca influencia en las decisiones en comparación con lo que fue en su origen.

Las organizaciones de la sociedad civil y empresariales proliferaron. Es de destacarse la acción ciudadana en torno a un enfoque emergente, la economía circular, cuyo objetivo es mantener los productos, compuestos y materias en su mayor utilidad en todo momento. Este enfoque, que atiende en lo profundo al tema del consumo, ha conseguido movilizar a muchas organizaciones locales y regionales expresándose en los foros de economía circular.

Por otra parte, gracias a la pluralidad del Congreso de la Unión, se incrementó el interés, el debate y la actividad en

el proceso legislativo. Un producto de dicha pluralidad fue la expedición de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), con una visión muy progresista de desarrollo para el campo mexicano considerando la protección del medio ambiente. Lamentablemente, la LDRS no se aplica en todo su potencial.

Desafortunado fue aceptar en el Congreso de la Unión que el tema ambiental le “pertenece” al Partido Verde Ecologista de México. Desde el año 2000 las comisiones de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados y de Senadores han sido presididas por ese partido. Más lamentable aún fue entregar la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales al mismo PVEM, como una moneda de cambio, por su alianza con el PRI en las elecciones presidenciales para el periodo 2012-2018.

Entre 2012 y 2014 se realizaron diversas modificaciones para fortalecer el marco jurídico y ampliar las vías de acceso a la justicia ambiental. Se reformó el artículo 4º constitucional para sustituir el derecho a un medio ambiente adecuado por el derecho de todas las personas a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; se introdujeron las bases para el desarrollo de un sistema federal de responsabilidad ambiental que derivó en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que tiene por objeto promover la reparación de los daños causados al

ambiente y prevé la creación de tribunales especializados en materia ambiental dentro del Poder Judicial de la Federación; se incluyeron las acciones colectivas para la protección del medio ambiente en el Código Federal de Procedimientos Civiles, y se reconoció en la Ley de Amparo un interés legítimo, individual o colectivo, para solicitar la protección del Poder Judicial a las personas y comunidades interesadas en la conservación del medio ambiente y en el ejercicio efectivo del derecho humano a un medio ambiente sano.⁴⁵

En la última década, la Suprema Corte de Justicia adquirió un mayor compromiso con los asuntos ambientales. Un caso emblemático por su alcance y profundidad en el análisis fue el de la controversia constitucional en torno al Parque Nacional Tulum, al que un plan de desarrollo urbano municipal había puesto en riesgo (Controversia Constitucional 72/2008). Otro caso fue la sentencia relacionada con el régimen jurídico de protección a los manglares en la que la Suprema Corte reconoció la vinculación que existe entre el derecho humano a un medio ambiente sano y la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos y el principio de equidad intergeneracional.

⁴⁵ Julia Carabias y Alejandra Rabasa, "Cien años de políticas..."; *op. cit.*

Es de reconocerse también el importante papel que ha desempeñado el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, antes IFAI) en cuanto a la apertura y disponibilidad de información ambiental, que ofrece a la sociedad mayores elementos para tomar mejores decisiones en su participación y acción.

Lamentablemente, la gran limitante para hacer cumplir la legislación ambiental es la debilidad de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente por falta de presupuesto y de personal operativo. Las limitaciones de la Procuraduría son notables en la ausencia de acciones contundentes para la prevención y reparación de daños a los ecosistemas en el país, incluyendo casos en los cuales esta inacción se traduce en el incumplimiento de sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El presupuesto es un reflejo de las prioridades que el gobierno coloca en el tema ambiental dentro de las políticas públicas nacionales. Entre 1996 y 2014 se registró un incremento ininterrumpido del presupuesto asignado al medio ambiente. Sin embargo, estas prioridades se fueron relegando: de 2015 a 2019 la reducción acumulada del presupuesto asignado a la Semarnat fue de 61%, lo que afectó severamente la inversión, personal, equipamientos, operación, insumos, inspección y vigilancia, regulación

ambiental, evaluación de impactos y riesgos, generación y actualización de normas, investigación aplicada y dirigida a mejorar las políticas, entre muchas otras funciones sustantivas indispensables para el cumplimiento de las políticas y los compromisos internacionales.⁴⁶

Como proporción del PIB, el presupuesto federal asignado a la Semarnat alcanzó un máximo de 0.38% en 2014; para 2016 había bajado a 0.28%, y en 2019 quedó en 0.12%. En 2016 el presupuesto se contrajo 20.1%, en 2017 se desplomó casi 40%, a lo cual se añadió otro ajuste de 20% al inicio de 2019. A precios constantes, el presupuesto de la Semarnat para 2019 será muy cercano al de 2001.⁴⁷

⁴⁶ Enrique Provencio y Julia Carabias, “El presupuesto federal de medio ambiente: un trato injustificado y desproporcionado”, en *Este País*, núm. 336, abril de 2019.

⁴⁷ *Ibid.*

La democracia, factor clave en la construcción de un medio ambiente sano

Como se vio en la sección anterior, muchos de los avances en la construcción de la política ambiental fueron posibles gracias a cambios democratizadores en el sistema político mexicano. El respeto de la autonomía del Poder Legislativo y de la Suprema Corte de Justicia por parte del Poder Ejecutivo; la conquista de mayores libertades; la construcción de un sistema equilibrado de partidos y la credibilidad en las nuevas instituciones electorales: el voto cuenta; el reconocimiento de los derechos humanos; el fortalecimiento de los medios masivos de comunicación; la rendición de cuentas y el escrutinio social a las instituciones públicas; todos estos factores, en conjunto, fueron ampliando los espacios para una gestión ambiental más incluyente. No obstante, no acaba de comprenderse a plenitud que la política ambiental no puede ser sólo una responsabilidad del gobierno, sino una acción conjunta con la sociedad, lo cual implica nuevas formas de gobernanza, con reglas claras y transparentes para que los

actores involucrados en un asunto de interés colectivo participen en la toma de decisiones y en la corresponsabilidad de la ejecución de acciones. Ni la elaboración de políticas públicas ambientales ni su aplicación son posibles al margen de la participación de la sociedad organizada, sin que esto implique la renuncia del Estado mexicano al cumplimiento de sus responsabilidades; la participación de la sociedad es esencial para el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas en la construcción del desarrollo sustentable.

Algunos ejemplos para ilustrar lo dicho

Detener el deterioro ambiental y revertirlo implica, en la mayoría de los casos, la aplicación de políticas sobre territorios que tienen dueño, ya que prácticamente todo el país está repartido. En muchas ocasiones, esas políticas afectan intereses privados de los dueños de la tierra. Cuando los dueños son ejidatarios o comuneros indígenas, las tensiones se exacerban.

Si las políticas carecen de legitimidad y se construyen al margen de la participación de los actores involucrados, difícilmente funcionan. Por el contrario, cuando se van construyendo mediante procesos participativos, fortaleciendo a las autoridades locales, y son apropiadas por las comunidades, llegan a ser muy exitosas. Por ello resultan tan importantes los procesos de planeación como el del

ordenamiento territorial comunitario, los cuales, lamentablemente, no son una práctica que fomente el gobierno ni están reconocidos en la legislación, pero que cuando se promueven generan procesos importantes de fortalecimiento de capacidades locales y se convierten en nuevos mecanismos de gobernanza abonando a la construcción de consensos, transparencia y rendición de cuentas.

El establecimiento y la gestión de las áreas naturales protegidas (ANP) es otro ejemplo que se dificulta enormemente si no se construyen espacios democráticos de participación para los actores locales. Hay territorios estratégicos en nuestro país que por sus características ambientales –mantienen la biodiversidad y los servicios ecosistémicos– tienen que ser protegidos con la mínima intervención humana posible. Debido a que casi todos estos territorios tienen dueño y las ANP no afectan la tenencia de la tierra pero sí limitan su forma de uso, deben establecerse mecanismos adecuados de entendimiento para definir las formas de uso viables, en el marco de la ley, que concilien las necesidades de los dueños y las de la protección de la biodiversidad, bajo la rectoría del Estado mexicano.

Por otro lado, lograr la compatibilidad de la conservación de los ecosistemas naturales del país con el uso de los recursos naturales que beneficie a sus dueños, requiere

de innovación tecnológica, fomento de nuevas alternativas productivas que no impliquen el cambio de uso del suelo, e incentivos económicos. Sin embargo, las actividades productivas sustentables que pueden conservar el ecosistema no son funcionales en la escala del minifundismo que domina en el país, por el contrario, requieren de superficies amplias en las que se puedan expresar los procesos funcionales de los ecosistemas. Por ello, la decisión individual del dueño de la tierra no garantiza la sustentabilidad. Se requieren espacios y mecanismos de participación para llegar a acuerdos colectivos y organización democrática para ejecutar las actividades productivas sustentables (como el ecoturismo, el manejo forestal sustentable, el manejo de la vida silvestre), así como mecanismos de financiamiento que las promuevan, de tal forma que, al tiempo de conservar los ecosistemas naturales, generen empleos e ingresos para sus dueños.

En general, la construcción de las políticas ambientales nacionales mediante mecanismos colectivos, transparentes, con la participación de los actores clave, concededores, involucrados, comprometidos, y basadas en la mejor ciencia disponible, es mucho más compleja que cuando se establecen por la vía de mecanismos autoritarios de gobierno, pero, lo primero, sin duda, resulta más eficiente y eficaz en el largo plazo por su legitimidad.

Reitero, para avanzar en esta dirección, es indispensable reconocer que el gobierno no puede solo con la tarea de construir el desarrollo sustentable; la participación de la sociedad es indispensable y deseable. La gobernanza es un asunto de corresponsabilidad. Pero también es necesario reconocer que no cualquier tipo de participación es deseable y que en este terreno ha habido muchos abusos que se deben erradicar.

Por ello, es necesario definir las reglas, transparentar los mecanismos de participación –plural e incluyente–, acotar las responsabilidades, obligar a la rendición de cuentas y al escrutinio de unos y otros. Es urgente cerrar puertas a los intereses personales y corporativos y a las actitudes redentoras que usufructúan la representatividad de los sectores y no rinden cuentas a nadie, ocupando los pocos espacios de participación que hay en el gobierno, como en el caso de algunos consejos consultivos.

Los mecanismos y las reglas para la participación responsable, incluyente y plural sólo pueden construirse en un contexto democrático y con una sociedad civil organizada.

| Riesgos de retroceso

Aunque los avances han sido lentos e insuficientes, la política ambiental mexicana cuenta con las bases de una política moderna, arraigada en instituciones federales y estatales, con un marco normativo sólido. Dicha política se construyó durante los últimos 25 años con la amplia experiencia de muchos sectores: gubernamental, privado, social, académico. No es producto de ocurrencias de algunos actores aislados sino de una sociedad que luchó por demandas muy concretas hasta que fue escuchada por los Poderes de la Unión y, en conjunto, se construyeron las líneas estratégicas de la política ambiental nacional actual; se trata de una construcción colectiva entre la sociedad y el Estado mexicano, lo cual es un patrimonio que estamos obligados a defender.

Sin embargo, es más frágil de lo que parece. Si no se fortalecen los procesos ya encaminados o se retardan sus avances, las condiciones ambientales se agravarán y, con

ello, las condiciones de vida de la población disminuirán irremediablemente.

Varios elementos muy preocupantes han emergido en los primeros meses de la actual administración que reflejan el poco interés que el Poder Ejecutivo, al más alto nivel, tiene sobre el medio ambiente. Cito algunos de los más preocupantes:

- La disminución del presupuesto está dejando a la autoridad ambiental en situación muy precaria para el cumplimiento de sus responsabilidades debido a despidos de personal calificado; reducciones salariales; cancelación de programas prioritarios; reducción de presupuesto; falta de recursos para operar y para mantener y reparar infraestructura, entre otros impactos que aún no podemos dimensionar claramente en toda su magnitud. Se están erosionando las instituciones que costaron décadas en construirse y consolidarse, lo que puede tener consecuencias muy graves para la conservación del patrimonio natural mexicano y para los servicios ambientales de los que depende buena parte del bienestar nacional, incluyendo las dotaciones de agua y el saneamiento, la mitigación y la adaptación ante el cambio climático, el control de la contaminación

atmosférica, entre muchos otros aspectos clave para la salud, la economía y los medios de vida de la población.⁴⁸

- El debilitamiento de las organizaciones de la sociedad civil mediante el desprestigio de sus acciones y la prohibición de ser apoyadas con recursos fiscales pueden dejar un enorme vacío en la implementación de acciones ambientales en el territorio debido a las limitantes del gobierno para operar, además de una erosión de la pluralidad de visiones necesarias para una legítima política ambiental. Las organizaciones, como hemos visto en secciones anteriores, han sido pieza clave para el diseño, elaboración, ejecución, monitoreo y evaluación de la política ambiental; coadyuvan con el gobierno en el cumplimiento de las metas nacionales. Sus formas orgánicas les permite ser ágiles y responder, con innovación, ante situaciones que el gobierno, por su atrofia, no puede hacer de manera oportuna. Las críticas a las OSC realizadas por el jefe del Ejecutivo federal han generado desconfianza y, de esta manera, alcanzan al ámbito de quienes, desde la iniciativa privada, han apoyado en su quehacer a las OSC, incrementando la parálisis. Existe mucho desconcierto que debe ser revertido para evitar el incremento del deterioro ambiental.

⁴⁸ *Ibid.*

- La insistencia de construir, al menos, cuatro obras de infraestructura de gran envergadura (Tren Maya, aeropuerto en Santa Lucía, refinería en Dos Bocas y Corredor Transistmico) con altos riesgos de impacto ambiental, social y económico. Aunque no se cuenta con los proyectos ni con las consultas con apego a la ley, ni tampoco con los estudios de impacto ambiental estratégicos y otros estudios obligados, se anuncian las obras sin aceptar los cuestionamientos de su pertinencia; quienes cuestionan, son descalificados. Las formas como se quiere implementar estos proyectos son un retroceso con respecto a los avances que se han logrado en la legislación mexicana y que surgieron precisamente a partir de las experiencias de muchos fracasos de proyectos semejantes. Y el fracaso de esos proyectos no fue sólo por un asunto de corrupción, que sin duda fue un factor, sino, además y principalmente, por una concepción equivocada y alejada de la sustentabilidad. Se corre el riesgo de repetir los mismos errores por falta de planeación y por desdénar las lecciones del pasado.
- Se ignoran las centenas de experiencias piloto que demuestran la viabilidad de prevenir procesos de deterioro ambiental, mejorar las condiciones ambientales y el bienestar de la población. Estos ejemplos demuestran las formas de construcción de alternativas productivas

sustentables, locales y regionales, considerando las condiciones particulares –ambientales, sociales y económicas– de cada región, con el involucramiento de los agentes locales, y con base en la planeación regional. Sin embargo, estas experiencias no se incorporan en las políticas públicas para su fomento extensivo.

A estos elementos se añade la preocupación por los cambios que se han observado en la reconcentración del poder en la figura del presidente de la República, la pérdida de los equilibrios en el Congreso de la Unión, el riesgo de perder autonomía en el Poder Judicial, la erosión de las instituciones y la intolerancia a la pluralidad de opiniones.

En síntesis, superar la pobreza, lograr la equidad, la justicia y el bienestar social no será posible si seguimos ignorando al medio ambiente y si erosionamos las bases democráticas que regulan, vigilan, dividen y equilibran el poder. Es necesario reconocer que el desarrollo nacional y el bienestar social requieren de la conservación del patrimonio natural del país, su biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. No pueden seguirse posponiendo las grandes decisiones en torno al desarrollo sustentable, lo cual, a su vez, como se ha argumentado en este texto, requiere de la consolidación y ampliación de las estructuras y mecanismos democráticos que en nuestro país tanto

nos ha costado construir y que permiten la acción regulada de gobierno y sociedad con respeto a los derechos fundamentales y a las libertades.

Lo mejor que tiene México es su diversidad biológica y cultural, y el Estado mexicano está obligado a velar por la conservación de este patrimonio.

| Referencias bibliográficas

Brooks, Paul (comp.), *Rachel Carson, precursora del movimiento ecologista*, España, Editorial Gedisa, 1993.

Carabias, Julia, Enrique Provencio y Carlos Toledo, *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Carabias, Julia, Javier de la Maza y Enrique Provencio, "Evolución de los enfoques y tendencias en torno a la conservación y el uso de la biodiversidad", en Julia Carabias *et al.* (comps.), *Capital natural de México. Vol. III. Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad*, México, 2008.

Carabias, Julia y Alejandra Rabasa, *Cien años de políticas y normatividad ambiental*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017.

Carabias, Julia y Enrique Provencio, "Creación y consolidación de capacidades institucionales para la gestión ambiental", en *Capital natural de México. Vol. IV. Capacidades humanas e institucionales*, México, Conabio, 2016.

Carabias, Julia y Víctor Toledo, *Ecología y recursos naturales. Hacia una política ecológica del PSUM*, México, PSUM, 1983.

Carson, Raquel, *Silent Spring*, The New Yorker y Audubon Magazine, 1962.

CNUMAD, "Nuestro futuro común", ONU, 1987.

Cordera, Rolando y Carlos Tello (coords.), *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI, 1984.

Crutzen, Paul, "Geology of Mankind: The Anthropocene", en *Nature*, vol. 415, 2002.

Daly, Herman E., *Steady-State Economics*, Washington, D.C., Island Press, 1977.

De la Maza, Javier y Roberto G. de la Maza, *Historia de las áreas naturales protegidas en México*, México, El Colegio de México (Cuadernos de El Colegio de México), 2005.

De Vos, Jan, *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la Selva Lacandona 1950-2000*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Estenssoro, Fernando, "El *ecodesarrollo* como concepto precursor del desarrollo sustentable y su influencia en América Latina", en *Universum*, vol. 30, núm. 1, Talca, 2015, disponible en <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762015000100006>

García, Rolando, "Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos", en Enrique Leff (coord.), *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1986.

IPBES, *The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystems Services*, IPBES, 2019.

Leff, Enrique (coord.), *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1986.

_____ (ed.), *Primer Simposio sobre Ecodesarrollo*, México, Asociación Mexicana de Epistemología, UNAM, 1976.

Provencio, Enrique, "Desarrollo, desigualdad y Ambiente", en *Economía Informa*, núm. 230, julio de 1994.

_____ y Julia Carabias, "El presupuesto federal de medio ambiente: un trato injustificado y desproporcionado", en *Este País*, núm. 336, abril de 2019.

Sachs, Ignacy, "Ambiente y estilos de desarrollo", en *Comercio Exterior*, XXIV, 1974.

Schumacher, Ernst F., *Lo pequeño es hermoso: Economía como si la gente importara*, Barcelona, Editorial H. Blume, 1978.

Simonian, Lane, *La defensa de la tierra del jaguar: Una historia de la conservación en México*, Conabio, 1999.

Toledo, Víctor M., "Uxpanapa: ecocidio y capitalismo en el trópico", en *Nexos*, México, noviembre de 1978.

_____ et al., *La producción rural en México: alternativas ecológicas*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1989.

Tudela, Fernando, *La modernización forzada del trópico: el caso de Tabasco. Proyecto integrado del Golfo*, México, El Colegio de México, 1989.

Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Woldenberg, José, "1994: la otra cara", en *Nexos*, México, marzo de 2014.

_____, *Cartas a una joven desencantada con la democracia*, México, Sexto Piso, 2017.

| **Sobre la autora**

Es licenciada y maestra en Biología por la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde 1987 es profesora en el Laboratorio de Ecología de la Facultad de Ciencias de la UNAM. Ha sido integrante del Sistema Nacional de Investigadores de 1990 a 1996, y de 2002 a 2006 se desempeñó como presidenta del Scientific Technical Advisory Panel del Global Environmental Facility. Su trabajo de investigación se ha centrado en temas ambientales y, en particular, en la regeneración de selvas tropicales, restauración ambiental, manejo de recursos naturales, ecología y sistemas productivos, cuentas patrimoniales, cambio global, pobreza y medio ambiente, y política ambiental.

Ha recibido distintos premios y reconocimientos, entre los que destacan el Premio Héroes de la Conservación 2006, otorgado por The Nature Conservancy; el reconocimiento Naturaleza, Territorio y Sociedad: Alexander

von Humboldt, de la Universidad de Guadalajara, otorgado en 2011; el Doctorado Honoris Causa en 2013 por parte de la Universidad Autónoma de Nuevo León; el Premio José Pagés Llergo en la categoría de Medio Ambiente en 2016; la Medalla Belisario Domínguez en 2017 por el Senado de la República; el XXIII Premio Ecología y Medio Ambiente 2017 que le otorgó la Fundación Miguel Alemán. Ingresó a El Colegio Nacional el 27 de agosto de 2018.

Es autora de numerosos artículos científicos y coautora de varios libros, entre los que destacan *Ecología y autosuficiencia alimentaria* (1985); *La producción rural en México: alternativas ecológicas* (1989); *For Earth's Sake* (1992); *Manejo de recursos naturales y pobreza rural* (1994); *Agua, medio ambiente y sociedad: hacia la gestión integral de los recursos hídricos en México* (2005); *Capital natural y bienestar social* (2006); *Patrimonio natural de México. Cien casos de éxito* (2010); *Cambio climático. Causas, efectos y soluciones* (2010); *Usumacinta: bases para una política de sustentabilidad ambiental* (2011); *Conservación y desarrollo sustentable en la Selva Lacandona: 25 años de actividades y experiencia* (2015).

33

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA