

PLANTEAMIENTOS ESTRATÉGICOS
PARA LA POLÍTICA AMBIENTAL
Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE
2019-2025



CENTRO INTERDISCIPLINARIO
DE BIODIVERSIDAD Y AMBIENTE, A.C.

Ciudad de México 2018, <https://ceiba.org.mx/>

I

FORTALECER LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y SU APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE

CONSIDERACIONES GENERALES

APESAR DE QUE LOS AVANCES CONCEPTUALES, institucionales, jurídicos y de diseño de políticas sobre la gestión de la biodiversidad se fortalecieron desde hace casi tres lustros, sigue sin comprenderse en toda su magnitud la dependencia que tienen las actividades económicas y el bienestar humano sobre la biodiversidad, agrobiodiversidad y los servicios ambientales que se generan a partir del funcionamiento de los ecosistemas naturales y ecosistemas agrícolas tradicionales. Mucho menos está presente el valor intrínseco de la biodiversidad en la conciencia colectiva e individual. Lo anterior a pesar de que el reconocimiento del valor intrínseco de la biodiversidad está reconocido en el Preámbulo del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, por lo cual, representa un compromiso del Estado Mexicano ante la comunidad internacional y una obligación de derecho interno. Sigue siendo un reto para la mayoría de la sociedad y los gobiernos apropiarse del significado profundo de la conservación de la naturaleza para la vida y el desarrollo justo y equitativo de las sociedades modernas. Es necesario considerar en la agenda pública, que el mantenimiento de la capacidad de los ecosistemas para la provisión de los servicios ambientales constituyen un valor público esencial para el desarrollo de nuestra sociedad.

México se encuentra a la vanguardia de la generación, acopio, sistematización y difusión del conocimiento sobre la biodiversidad, gracias a la labor que ha realizado durante 5 lustros la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio). Hoy en día es posible para cualquier persona acceder a la base de datos pública que contiene la mejor información científica disponible y ac-

tualizada sobre el territorio y su riqueza natural a nivel de especies, ecosistemas y genes.

También la conservación de la biodiversidad mediante las áreas naturales protegidas ha mostrado su viabilidad como una política acertada, pero requiere de un esfuerzo mucho mayor para ampliar su cobertura y representatividad y, sobre todo, para ser eficaz, eficiente y efectiva. Las bases institucionales y legales están sólidamente establecidas desde la segunda mitad de la década de los noventa, sin embargo, los avances en la aplicación de las políticas e instrumentos no han sido sostenidos y han sufrido muchos vaivenes que le restan efectividad. Los recursos destinados para dicha labor son insuficientes y recientemente han sido recortados de manera significativa. En muchas ocasiones el poder político o económico presiona para que a su interior o en sus áreas de influencia se desarrollen obras y/o actividades que alteran la riqueza natural de estos espacios protegidos.

La pérdida de biodiversidad nacional continúa y las causas están perfectamente identificadas y analizadas en la obra de Capital Natural de México (Conabio 2006). La principal causa directa es el cambio de uso de suelo, sobre todo la deforestación. Entre las causas indirectas destacan: el crecimiento y dispersión de la población; el impulso de proyectos económicos no armónicos con la preservación y la protección de los ecosistemas; el crecimiento de la economía, incluyendo los patrones de consumo y producción no sustentables, que no internalizan el costo de la degradación ambiental; la lógica de las actividades productivas que persiguen, en su mayoría, el objetivo cortoplacista de máxima ganancia incurriendo en la sobreexplotación y, por lo tanto, el agotamiento de los recursos naturales y los servicios ambientales de provisión, regulación y soporte inherentes a ecosistemas en buen estado de salud; así como los sistemas de gobernanza ineficaces y malos que están desarticulados con los procesos de la sustentabilidad del desarrollo. Estos factores son los que han caracterizado a los modelos de desarrollo basados preponderantemente en los mercados y que profundizan las desigualdades dentro y entre países. Una premisa que se ha demostrado falsa es que el mercado *per se* resolverá los asuntos sociales, ambientales y económicos de la sustentabilidad. La desarticulación entre las políticas económicas, sociales, culturales y ambien-

tales impide que el desarrollo se base en el capital natural nacional de manera sustentable.

Destaca también que México es uno de los países donde se inventó la agricultura y donde decenas de especies fueron domesticadas, algunas de ellas de importancia mundial como son maíz, frijol, chile y aguacate. La diversidad genética de estas especies y sus parientes silvestres, aunado al conocimiento tradicional para su manejo, ofrecen una enorme gama de posibilidades para producirlos en ambientes distintos y hasta marginales, lo que cobra mayor importancia de cara al cambio climático. Sin embargo, esta diversidad también se está perdiendo. Las causas de esta pérdida son las mismas que las del resto de la biodiversidad enlistadas arriba, pero se suman la falta de políticas públicas adecuadas para el campo mexicano, la falta de valoración y mercados para variedades nativas y locales de cada cultivo, y el enfoque de producción intensiva de monocultivos que se ha fomentado en las últimas décadas.

La administración 2018 - 2024 iniciará su gobierno para una población de aproximadamente 125 millones de personas, de los cuales al menos 50% se encontrarán en condiciones de pobreza. A lo largo del sexenio, se sumarán otros 6 u 8 millones de habitantes a la población nacional. El crecimiento económico, necesario para superar el rezago social y atender a la población adicional, deberá necesariamente considerar al capital natural que sustenta el desarrollo, de lo contrario, se seguirá profundizando el círculo vicioso de crecimiento-pobreza-deterioro ambiental, así como el aumento de diferencias significativas entre deciles económicos. De ahí la necesidad de visualizar proyectos integrales, en los cuales los derechos humanos y, específicamente los de las comunidades indígenas y equiparables, constituyen una parte fundamental en su diseño. El derecho humano a un medio ambiente sano y la correlativa responsabilidad de reparar los daños al ambiente se ponderan como elementos estratégicos para atender rezagos históricos y eliminar el deterioro ambiental como causa estructural que limita el desarrollo y amenaza el bienestar de las generaciones futuras.

La situación se complica debido a la carencia de una cultura que valore la importancia de la biodiversidad. Las políticas públicas en materia de educación, difusión de la ciencia y la cultura y creación de tejido social no han internalizado el tema de la biodiversidad, su importancia

y necesidad para el fortalecimiento y el desarrollo sustentable de las comunidades, urbanas y rurales, ni tampoco la agrobiodiversidad. Además, en la medida en que se consolidan los procesos de urbanización, que es la tendencia principal, la población se distancia cada vez más de la naturaleza y pierde conciencia de que constituye el sustento de nuestro bienestar. Esto es especialmente preocupante en un país como México donde más del 75% de su población vive en ciudades.

No se reconoce el potencial que tiene la biodiversidad, la agrobiodiversidad y sus servicios ambientales y evolutivos en la diversificación e incremento de la producción, particularmente de alimentos, en especial en el sector agropecuario y pesquero, en la generación de nuevos empleos e ingresos y, por lo tanto, en la contribución a la reducción de la pobreza de algunos grupos, entre los que destacan los indígenas dueños de una buena parte del territorio nacional y, en consecuencia, de gran parte del patrimonio natural nacional. Tampoco se considera a la biodiversidad para impulsar el desarrollo regional, particularmente de algunos estados del Sur y del Sureste; por el contrario, se continúan favoreciendo alternativas que impactan profundamente la biodiversidad, su integridad, sus componentes y su funcionalidad.

La presión sobre los recursos naturales seguirá creciendo y la gran interrogante se mantiene: ¿cómo compatibilizar el desarrollo con la conservación de la biodiversidad? La forma de uso de la biodiversidad y de los servicios ambientales ha transformado paulatinamente los ecosistemas naturales del país y sus paisajes. El territorio se ha degradado.

La aplicación de tecnologías y modalidades inadecuadas en las actividades productivas, que no incluyen criterios ecológicos en su diseño y en su incorporación a los procesos económicos; la incertidumbre en la tenencia de la tierra y los conflictos agrarios; la falta de vigilancia y de voluntad para aplicar la ley; la corrupción e impunidad que le acompaña; la incapacidad, ineptitud e irresponsabilidad de muchos funcionarios públicos; la falta de estructuras de gobernanza; la ausencia de transparencia, información y claridad en la toma de decisiones públicas para otorgar autorizaciones, permisos, licencias y concesiones; la presión de organizaciones caciquiles con intereses políticos y/o económicos; el control del crimen organizado sobre actividades forestales, pesqueras y de extracción de flora y fauna en ecosistemas estratégicos, o

el incumplimiento de las sentencias del Poder Judicial que ordenan prevenir o reparar los daños al ambiente, son solo algunos factores de una larga lista que ha provocado severos daños en los ecosistemas naturales y su funcionamiento y que han presionado fuertemente a la pérdida de biodiversidad.

Al menos 50 % de los ecosistemas naturales originales han sido transformados; cerca de 70% de la superficie ocupada por selvas y bosques desapareció; las praderas, los bosques caducifolios y las selvas bajas están sobrepastoreados, principalmente por el ganado vacuno; amplias extensiones de manglares y otros humedales han sido desplazados por el crecimiento de la frontera agrícola, por la acuacultura, el incremento de megaproyectos de infraestructura turística, entre otros; se ha favorecido el enfoque de construir infraestructura para la provisión del recurso hídrico, dejando de lado la conservación de los caudales ecológicos; 25% de los acuíferos están sobreexplotados y los ríos están contaminados; 86% de las pesquerías están en categoría de sobreexplotadas o en su máximo rendimiento y, de las pesquerías que en el año 2000 se evaluaron como sobreexplotadas (constituían entonces entre 23 y 28% del total de las pesquerías), ninguna ha regresado a un mejor estadio; la introducción de especies exóticas, que se convierten en invasoras, amenaza a la biodiversidad terrestre, acuática y marina. La biodiversidad marina y sus cambios en el tiempo son prácticamente desconocidos más allá de 50 metros de las costas. Estos son solo algunos indicadores que dan cuenta de la situación de deterioro en la que se encuentra nuestro capital natural.

En el ámbito de la agrobiodiversidad, las prácticas intensivas agrícolas, si bien han aumentado la producción en algunos sitios, se han realizado a costa de un grave deterioro ambiental y con esquemas que no son sustentables a nivel biológico ni económico, afectando la rentabilidad para los productores, en la vasta mayoría del territorio mexicano. Aunado a falta de políticas públicas adecuadas y esquemas de mejoramiento que incluyan las necesidades de los campesinos mexicanos, esto ha conducido al empobrecimiento del campo, a la pérdida de la agrobiodiversidad y a la extensión de la frontera agrícola a costa de los ecosistemas naturales, sin que esto realmente cubra las necesidades de producción de alimentos del país ni termine con la pobreza. Al hablar

de agricultura es entonces necesario considerar las diferentes tipologías productivas (eg. pequeños productores vs agricultura intensiva) con sus respectivas externalidades positivas y negativas. Recientemente la Conabio analizó la producción de maíz considerando estos puntos (Conabio, 2017), resultados que deben tomarse como punto de partida para nuevas políticas públicas.

AVANCES Y RETOS

En el último periodo de gobierno se han dado algunos avances significativos en la gestión de la biodiversidad, de los cuales vale la pena mencionar los siguientes:

- 1) La publicación e inicio de la implementación de la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México (EnBioMex) y el Plan de Acción 2016 – 2030, elaborada por el gobierno federal bajo la conducción de la Conabio, con una amplia participación de expertos, que constituye una base programática de largo plazo;
- 2) La aprobación por parte del Senado de la República de la minuta con dictamen de la Ley General de Biodiversidad (que no pudo ser considerada por la Cámara de Diputados en el segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio de la LXIII Legislatura), la cual, a pesar de no haber incluido temas sustantivos como la prohibición de la minería en áreas naturales protegidas y la creación de un fondo público para ellas, significa un avance en el fortalecimiento de las mismas, por ejemplo con la inclusión del principio precautorio en la LGEEPA, así como el reconocimiento explícito de la CONANP y del valor intrínseco de la biodiversidad en el proyecto de ley;
- 3) El aumento de la proporción de superficie bajo protección de áreas terrestres y marinas protegidas y zonas de salvaguarda que prohíben la exploración y extracción de hidrocarburos en las ANP;
- 4) La celebración en nuestro país de la 13^o Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica bajo el tema, propuesto por México, de la integración de la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad para el bienestar, detonó diversos

- procesos de coordinación e integración intersectorial entre las instituciones de medio ambiente, turismo, agricultura, pesca, ganadería y forestal, así como algunos acuerdos entre estados del sureste;
- 5) El diseño de la Estrategia 2040 con visión de largo plazo para la gobernanza de las áreas naturales protegidas;
 - 6) La elaboración y publicación, con una amplia participación de la sociedad, de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de bosques (REDD+),
 - 7) La elaboración, con amplia participación de la academia y de organizaciones de la sociedad, de Estudios Estatales del Estado de la Biodiversidad y la adopción de Estrategias Estatales de Conservación de la Biodiversidad;
 - 8) La consolidación del Centro Nacional de Recursos Genéticos para la conservación del germoplasma ex situ.

No obstante, en contraste con los avances mencionados, la administración de las ANP en el territorio y en las aguas de jurisdicción nacional se debilitó y no es eficiente por la ausencia de una visión de largo plazo en su gestión, dominando la ocurrencia, la improvisación, la falta de integralidad de las políticas públicas implementadas y de aplicación de la legislación ambiental para hacer cumplir las previsiones de los decretos y programas de manejo, sumado a la disminución significativa de recursos económicos asignados a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), de personal calificado, de orientaciones adecuadas y de respaldos a los funcionarios locales frente a los numerosos problemas y presiones de los actores a nivel estatal y municipal.

Además, el incremento de la superficie bajo protección no responde a las prioridades establecidas desde hace años en el “Análisis de vacíos y omisiones para la protección de la biodiversidad” (elaborado por Conabio con la participación de varias organizaciones de la sociedad civil), en particular para sitios terrestres. La EnBioMex debe ser dotada de una estructura o mecanismo de seguimiento y monitoreo para su implementación en la administración pública, a fin de garantizar que la biodiversidad esté integrada de manera transversal y sea eficaz en todas las políticas sectoriales. El nuevo del Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y los planes estatales de desarrollo deben

incorporar la EnBioMex en su diseño, con su inmediata consecuencia en la integración del presupuesto federal y los presupuestos para cada entidad federativa. El ordenamiento del territorio ha sido relegado y no se impulsa como instrumento eje de la política ambiental territorial.

Las políticas e instituciones siguen fragmentadas y en muchas ocasiones tienen estrategias inconsistentes e incluso contradictorias. El ausente más evidente es el de la institución responsable de la aplicación de la ley; en materia de biodiversidad, al menos, la Profepa ha tenido un desempeño muy limitado al carecer de personal y recursos suficientes.

A pesar de que México respalda la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, no ha habido un ejercicio nacional para discutir, analizar e incorporar a planes y programas de desarrollo y sus implicaciones favorables en materia de biodiversidad a lo largo y ancho del país. Las acciones desplegadas por el gobierno a través de las políticas públicas no corresponden a la magnitud del compromiso establecido por el país ante las diferentes convenciones internacionales en la materia.

En síntesis, a pesar de contar con un marco jurídico e institucional robusto, reconocido incluso a nivel internacional, la aplicación de las políticas y los instrumentos para detener la pérdida de la biodiversidad y sus servicios ambientales están siendo débiles y sucumben ante las presiones económicas. Existe un enorme vacío en la apropiación del tema de biodiversidad en distintos actores de la sociedad y su presencia en las políticas públicas es marginal.

PROPUESTAS

A partir de las experiencias acumuladas en las últimas décadas y del contexto global en materia de desarrollo sustentable, queda claro que existen limitantes estructurales en las instituciones y en las políticas públicas del país para atender uno de los cambios globales prioritarios: la pérdida de la biodiversidad. Frenar el deterioro, revertirlo en la medida de las posibilidades y diversificar la producción a partir del uso sustentable de los recursos naturales nacionales para el desarrollo y bienestar social y la generación de nuevos empleos e ingresos, va a requerir cambios profundos en las políticas sociales, ambientales, culturales y

económicas, en los que vale la pena invertir tiempo y recursos para su construcción. Lo primero a superar es el falso dilema de que el desarrollo y la conservación de la biodiversidad están en contradicción y, sin duda alguna, cuando hay voluntad política, este dilema desaparece

1. REFORZAR E INNOVAR LAS INSTITUCIONES PARA LA CONSERVACIÓN USO Y APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LA BIODIVERSIDAD

Constituir la Comisión Intersecretarial para la Estrategia de Biodiversidad para implementar y dar seguimiento a la Estrategia Nacional de Biodiversidad; incorporar la agenda de océanos y reincorporar el sector pesquero a la Semarnat; potenciar los instrumentos de ordenamiento del territorio, para evitar los cambios de uso de suelo forestal y de evaluación de impacto; aplicar el régimen de responsabilidad por daño ambiental; impulsar más la cultura de la conservación y la sustentabilidad, el empoderamiento, la participación pública y el acceso a la justicia en materia ambiental; y una participación en la agenda global íntimamente ligada a los intereses ambientales nacionales.

Será necesario consolidar a las instancias que actualmente cuentan con el mandato de la conservación, uso y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad. De forma complementaria, se requiere construir nuevas instituciones y mecanismos de planeación y gestión con una visión integral, territorial y multidisciplinaria, con eficaces y eficientes estructuras de coordinación obligatoria que garanticen armonizar la políticas intersecretariales y entre los distintos órdenes de gobierno, unificar y simplificar reglas de operación de los programas, actuar de manera transparente y con mecanismos de rendición de cuentas, así como el fortalecimiento y creación de nuevos espacios de participación de la sociedad para la toma de decisiones. Es necesario avanzar en la consolidación de los sistemas y mecanismos de acceso a la justicia para la tutela del medio ambiente y los derechos humanos que dependen del mismo, incluyendo la creación de los órganos judiciales especializados previstos por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Además, se requiere fortalecer los mecanismos de vinculación entre las instituciones dedicadas a la generación del conocimiento con las instituciones gubernamentales, para garantizar que la toma de decisiones esté basada en la mejor ciencia disponible. Asimismo,

es imprescindible incorporar a las comunidades indígenas y campesinas en las tareas de protección, preservación y uso de la biodiversidad, buscando su empoderamiento y respetando el marco legal que a nivel internacional, nacional y local les ha reconocido derechos.

Constituir la Comisión Intersecretarial para la Estrategia de Biodiversidad para implementar y dar seguimiento a la Estrategia Nacional de Biodiversidad y los programas derivados. Las limitantes a las que se han enfrentado las fallidas comisiones intersecretariales deben ser superadas estructuralmente. Debe constituirse la Comisión Intersecretarial para la Estrategia de Biodiversidad que vele por la implementación y seguimiento a la Estrategia Nacional de Biodiversidad, la cual debe derivar en un Programa Especial de Biodiversidad de alcance intersecretarial, así como en Estrategias Sectoriales de Integración de la Biodiversidad. Dicha comisión deberá ser capaz de replicarse a nivel estatal y considerar en su composición, a nivel nacional y estatal, la participación de núcleos agrarios (incluidos los grupos indígenas), organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, que alimente y esté estrechamente vinculada al Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Integrar la agenda de océanos, costas y pesca a la Semarnat. Se propone la incorporación explícita de la agenda de océanos y costas (CIMARES, Regulación del borde costero), así como la reincorporación del sector pesquero a la Semarnat y la integración de indicadores de biodiversidad y agrobiodiversidad en todos los sectores productivos. Además, es urgente fortalecer el estado de derecho y a las instituciones responsables de la aplicación de la ley con estructuras funcionales eficientes, recursos económicos y personal capacitado para la correcta realización de sus funciones.

Fortalecer los instrumentos de política, sobre todo el ordenamiento del territorio, impacto ambiental y la regulación de cambio de uso de suelo forestal, incluyendo la evaluación de megaproyectos, así como aplicar el régimen de responsabilidad por daño ambiental.

Adicionalmente hay que fortalecer los siguientes instrumentos: el ordenamiento del territorio (haciéndolo más eficiente y obligatorio a nivel estatal y municipal); los cambios de uso de suelo forestales (que la ley marca como por excepción y, sin embargo, se han convertido en la regla), controlándolos, haciéndolos más eficientes y definiéndolos con precisión (geo – referenciación); así como la evaluación de impacto ambiental de megaproyectos, estableciendo grupos colegiados multidisciplinarios que apoyen a la autoridad a definir con robustez y transparencia las decisiones. También es imprescindible avanzar en la aplicación del marco jurídico para la reparación de los daños al ambiente, emitiendo la normatividad requerida para su implementación puntual, capacitando a los funcionarios públicos responsables de la interposición de las acciones de responsabilidad ambiental, así como a los jueces encargados de resolverlas y creando el fondo de responsabilidad ambiental previsto por la legislación en la materia.

Impulsar más la cultura de la conservación y la participación social. Elementos centrales que deben existir, fortalecidos desde la actuación gubernamental y apoyados por la sociedad civil, son: el impulso a una cultura de la conservación y la sustentabilidad, del empoderamiento y la participación pública de la sociedad, la transparencia, el acceso a la información ambiental y a la justicia, la rendición de cuentas y la lucha implacable contra la corrupción.

Esto facilitará reforzar y ampliar las estructuras existentes como la institucionalidad para fomentar la cultura ambiental y la creación y fortalecimiento de capacidades ambientales, los consejos consultivos (Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable y los Consejos Regionales, el Consejo Nacional Forestal y los Consejos Estatales, el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, entre otros) y crear las estructuras necesarias, eficientes y eficaces, para cumplir con estas importantes tareas asegurando una participación amplia y su incidencia en las políticas.

Orientar mejor la política internacional ambiental al interés nacional. México deberá desarrollar una política ambiental internacional

en donde la participación en la agenda global, así como en los foros regionales y multilaterales, este íntimamente ligada a los intereses ambientales nacionales, a la búsqueda de prácticas y ejemplos exitosos que sean replicables y de alianzas que fortalezcan financieramente los esfuerzos nacionales de promoción y conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales.

2. FORTALECER LAS POLÍTICAS DE

CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL:

Consolidar la Comisión Nacional de Áreas Naturales con mayor presupuesto y personal especializado; incrementar la superficie bajo protección con criterios de representatividad y con efectividad en el manejo; consolidar el manejo de las áreas naturales protegidas; y establecer una estrategia productiva y social con las comunidades para lograr una vida digna y con bienestar.

Fortalecer la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), con mayor presupuesto y personal especializado. Se trata de la institución que vela por el patrimonio natural nacional, en el que ocurren cada vez más presiones por intereses encontrados. La Conanp no puede cumplir correctamente con sus funciones con los recortes tanto de personal calificado y con experiencia, como de recursos presupuestarios a los que ha estado sujeta durante los últimos años. La Conanp debe concebirse como una institución eminentemente técnica, con personalidad jurídica y patrimonio propio y administrada, en todos los niveles, por personal calificado.

Abatir las brechas financieras de las áreas naturales protegidas.

Se requiere una estrategia que permita al personal de la Conanp contar con presupuesto suficiente, tener presencia en el territorio y asegurar la conservación de los sitios más biodiversos del país. El incremento del presupuesto fiscal, la innovación de mecanismos de financiamiento, el retorno del cobro de derechos en tiempo y forma para la Conanp, con el fin de que esos recursos puedan reinvertirse en las áreas naturales protegidas, entre otros, es indispensable para que la Conanp pueda cumplir con sus responsabilidades crecientes.

Incrementar la superficie bajo protección con criterios de representatividad y con efectividad en el manejo. Es necesario incrementar la superficie bajo protección, pero con criterios de prioridad para tener representados todos los ecosistemas mexicanos y la mayor parte de la biodiversidad, sobre todo la que se encuentra en algún estatus de riesgo y aplicar un esquema realista que garantice las capacidades institucionales para la vigilancia y atención de la problemática en todas las áreas naturales protegidas —no es un asunto de sumar superficie a las estadísticas. La representatividad de zonas desérticas, semidesérticas y de selvas secas debe incrementarse al incorporar superficies protegidas en estos espacios naturales, insuficientemente representados a nivel federal y estatal.

Consolidar el manejo de las ANP y establecer una estrategia productiva y social con las comunidades para lograr una vida digna y con bienestar. Simultáneamente se debe consolidar el manejo de las ANP y elaborar, aplicar y evaluar los programas de manejo con la participación de los actores locales, así como institucionalizar esa participación mediante esquemas de gobernanza adecuados a las condiciones regionales.

Para las comunidades que viven legalmente en estos territorios, es necesario establecer una estrategia intersectorial de inversión coordinada para fomentar proyectos productivos sustentables que les permita alcanzar una vida digna y con bienestar social. Las políticas de desarrollo social y de conservación de la biodiversidad deben fundirse en una sola política integral de desarrollo sustentable. Para que esta estrategia sea efectiva será fundamental fortalecer las capacidades locales, a fin de que las comunidades rezagadas consoliden sus iniciativas y encuentren canales de comercialización para ser autosuficientes. Las Direcciones de las ANP deben ser reconocidas como las articuladoras de la coordinación intersectorial y la colaboración intergubernamental dentro del territorio protegido, a partir de programas de inversión contruidos de manera participativa con los habitantes de cada ANP. Lo anterior sólo será posible si se construyen las condiciones habilitadoras para armonizar políticas territoriales, trascendiendo la visión sectorial.

3. ENFRENTAR DECIDIDA Y COORDINADAMENTE LOS FACTORES DE PRESIÓN DE LA PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD CON PROGRAMAS PÚBLICOS MÁS EFECTIVOS, Y EMPRENDER LA RESTAURACIÓN EN SITIOS ESTRATÉGICOS CON VISIÓN DE LARGO PLAZO:

Prohibir la actividad minera en todas las ANP; establecer claramente la regulación de los usos del suelo dentro de las ANP; desarrollar corredores biológicos específicos con modelos de producción sustentable; reforzar e innovar en los mecanismos de vigilancia y aplicación de la ley en los territorios estratégicos; y establecer planes de largo plazo y un fondo financiero exclusivo para la restauración en sitios con valor estratégico.

Prohibir la actividad minera en todas las áreas naturales protegidas.

La minería es una actividad productiva altamente impactante y entra en contradicción con la decisión del Estado mexicano de dedicar a la conservación los territorios bajo la figura legal de las áreas naturales protegidas. Ya se hizo con la exploración y explotación de los hidrocarburos, no hay razón para no extenderlo a la minería.

Establecer claramente la regulación de los usos del suelo dentro de las ANP. Como ha sucedido en diversos casos emblemáticos en ANP, como el Parque Nacional Tulum y, más recientemente, en el Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balám, la ausencia de reglas claras sobre la prioridad de los instrumentos que regulan el suelo dentro de las ANP es causa de recurrentes conflictos, entre los decretos y los programas de manejo expedidos para la conservación de la biodiversidad en estos importantes espacios del territorio nacional, con otros instrumentos como los programas de desarrollo urbano. Es preciso establecer un marco jurídico claro que otorgue certeza respecto de las actividades y los usos del suelo que pueden realizarse dentro de las ANP, a partir de sus instrumentos de manejo.

Desarrollar corredores biológicos específicos con modelos de producción sustentable. Debido a que las ANP no pueden abarcar la conservación de toda la diversidad biológica del país, y con el fin de restaurar o incrementar la conectividad biológica, el flujo de pobla-

ciones y la continuidad de procesos ecosistémicos entre ellas, es necesario desarrollar esquemas de implementación en corredores específicos con modelos de producción sustentables, en coordinación con los sectores productivos y aprovechando las tendencias actuales de la integración de la biodiversidad. Para ello, será fundamental que la Semarnat, como cabeza de sector, coordine el diseño e implementación de una estrategia de manejo, integrando el paisaje y la conectividad, orientada a detonar sinergias hacia la armonización de procesos de planeación, gestión territorial y uso sustentable de los recursos naturales y culturales de México (ver capítulo Manejo Integrado del Paisaje Rural). Para esto es necesaria la conformación de nuevos arreglos institucionales a nivel regional que permitan la coordinación intersectorial y la colaboración integubernamental. Una opción viable es la creación de agencias ambientales y de desarrollo territorial a nivel regional, bajo esquemas asociativos de municipios que actúen como agentes públicos de desarrollo territorial sustentable, a través de un esquema contractual entre los tres órdenes de gobierno bajo un modelo de gobierno corporativo.

Fortalecer el aprovechamiento forestal sustentable como instrumento en la conservación de la biodiversidad. Primero, creando mosaicos de conectividad entre áreas bajo producción, estableciendo en cada predio bajo aprovechamiento forestal áreas voluntarias para la conservación en las zonas que, por su topografía y composición, no son intervenidas en los aprovechamientos comerciales; y, segundo, elaborando estudios regionales de caracterización de hábitats en las grandes regiones forestales, que permitan integrar en los programas de manejo forestal las mejores prácticas de conservación de la biodiversidad.

Fortalecer los mecanismos de vigilancia y aplicación de la ley en estos territorios estratégicos. Junto con el indispensable fortalecimiento de la aplicación de la legislación por parte de las autoridades, la participación de las comunidades en la vigilancia ambiental debe ser considerada como un elemento estratégico para la conservación de los territorios, de su biodiversidad y de la integridad de los ecosistemas, sin que esto signifique transferir y eludir la responsabilidad del estado.

Revisar los programas de pago por servicios ambientales, ampliar su presupuesto para conservar la biodiversidad y articularlos al fomento de actividades productivas. Otro instrumento que ha demostrado ser muy eficiente para detener la deforestación es el programa de pago por servicios ambientales (PSA) que beneficia a los dueños de las tierras que tienen ecosistemas naturales en buen estado de conservación. Este instrumento debe ser revisado a la luz de las experiencias acumuladas por más de 10 años, junto con las de otros países. La articulación de este instrumento con el fomento de actividades productivas de largo plazo, que no implique la transformación de los ecosistemas y que mejore las condiciones de vida de sus dueños, debería ser el nuevo reto que se plantee este programa, manteniendo un enfoque de pago por resultados. Además, se necesita incrementar los recursos económicos asignados a este fin y simplificar las reglas de operación. La remuneración por la conservación de los ecosistemas a sus dueños debe ser considerada como una retribución por los servicios ambientales que le brindan a la población. Esto es especialmente relevante en las ANP terrestres donde el Estado, en beneficio del interés nacional, ha establecido restricciones de dominio a la propiedad, principalmente de ejidos y comunidades indígenas, sin medidas de compensación. En este sentido, es preocupante la reducción de 60% del presupuesto de la CONAFOR y del Programa de PSA a partir del 2017, lo cual representó una disminución de aproximadamente 300 millones de pesos anuales invertidos dentro de las ANP.

Sin embargo, es necesario ajustar el programa de PSA correctamente, para que no se convierta en un instrumento socioeconómico por encima y al margen del objetivo de conservar la biodiversidad, pero que tampoco genere otros problemas sociales o económicos como de desigualdad o de gobernanza. Por ello, su supervisión y evaluación es un tema muy urgente a la luz de las experiencias globales y nacionales.

Establecer planes de largo plazo y un fondo financiero exclusivo para la restauración en sitios con valor estratégico. En los sitios que requieren ser restaurados por su valor estratégico (riberas de los ríos, corredores biológicos, deforestaciones en áreas naturales protegidas, cuencas altas, entre otros), o en donde los servicios ambientales se perdieron o disminuyeron, según el nivel de intervención, será necesario establecer planes

de restauración acordes con las condiciones de cada sitio, con los apoyos necesarios para que reflejen correctamente el costo de la restauración y su mantenimiento a largo plazo. Para lograr esquemas efectivos, se deberán adquirir compromisos de largo plazo que trasciendan los periodos de apoyo y eviten que esos sitios sean deforestados nuevamente. Las diferentes metodologías de restauración se deben aplicar según lo que se planea recuperar, pero en cualquiera de los casos deben utilizarse especies nativas de cada región. La participación de los propietarios de la tierra en las tareas de restauración es indispensable. Para asegurar el financiamiento de estas acciones se propone la creación de un instrumento que destine recursos exclusivamente a acciones de restauración y que no dependa solamente de las resoluciones de compensación derivadas de manifestaciones de impacto ambiental, o de autorizaciones de cambio de uso del suelo en terrenos forestales.

4. REORIENTAR LAS POLÍTICAS PRODUCTIVAS PARA DISMINUIR LOS DAÑOS AMBIENTALES:

Aplicar los instrumentos de planeación territorial, establecer zonas de desarrollo rural sustentable, acotar el crecimiento de la frontera agrícola, implementar estrategias de conservación in situ, y replicar las experiencias piloto que están siendo exitosas.

Los sistemas productivos que dependen de los ecosistemas naturales y de su biodiversidad deben integrar criterios de sustentabilidad ambiental que eviten la degradación.

Aplicar los instrumentos de política territorial y repensar los arreglos institucionales para la integración y armonización de los ordenamientos. De entrada será necesario aplicar los instrumentos de planeación territorial que reconozcan la diversidad de regiones y las características sociales, ambientales y económicas de cada una (ordenamiento territorial), lo cual se vería fortalecido con el establecimiento del órgano de coordinación interinstitucional que está previsto por la ENBioMex. Por lo mismo, es clave que durante la administración 2018-2024 existan esquemas legales de sinergia entre los distintos instrumentos de ordenamiento reconocidos en la ley (ecológicos, territoriales, turísticos,

pesqueros, entre otros) y determinar cómo implementarlos de forma integrada a diferentes escalas, incluyendo cuencas y microregiones. Es indispensable una reflexión profunda del mejor arreglo institucional para la integración y armonización de los distintos esquemas de ordenamiento, bajo la jurisdicción de la institución ambiental, que garantice el enfoque de la sustentabilidad ambiental en estos instrumentos de planeación. Incluso podría ser pertinente la integración de todos los tipos de ordenamientos en uno solo, con los mandatos y especificidades necesarios para su implementación por parte de las distintas dependencias según el sector en cuestión, lo cual requiere revisar el papel del municipio y la aplicación concertada de los ordenamientos para su cumplimiento efectivo. Es necesario, además, inscribir los ordenamientos en los registros públicos de la propiedad.

Establecer zonas de desarrollo rural sustentable en regiones prioritarias y elaborar sus programas especiales. En regiones prioritarias por su alta biodiversidad, que tienen amenazas de cambio de uso de suelo y en donde la población humana se encuentra en condiciones de marginación, se deben establecer zonas de desarrollo rural sustentable y elaborar los programas correspondientes mediante procesos participativos con las comunidades y en coordinación con la sociedad y todas las instancias de los tres órdenes de gobierno involucradas, bajo esquemas de reglas únicas de operación y recursos económicos integrados en algún mecanismo financiero, transparente y multianual.

Acotar la expansión de la frontera agrícola y hacer más eficientes las superficies actuales bajo cultivo. El crecimiento acelerado de la frontera agrícola es uno de los vectores que genera mayor deterioro y disminución de la biodiversidad y sus servicios ambientales. Es necesario acotar el crecimiento de la frontera agrícola; generar políticas e instrumentos que eficienten la superficie actual de cultivo, que promuevan el análisis de aptitud de los diferentes cultivos y sus variedades en función de la calidad y la disponibilidad de recursos (agua, suelos y clima). Asimismo, se requiere de la innovación tecnológica y aprovechamiento de la diversidad genética para maximizar rendimientos bajo formas alternativas y diferentes a las actualmente utilizadas. Para la conservación

de la agrobiodiversidad es necesario implementar estrategias de conservación *in situ* (ver capítulo Manejo Integrado del Paisaje Rural).

Replicar las experiencias piloto de manejo sustentable de recursos e impulsar las prácticas sustentables desde los programas públicos.

Una gran limitante a la que se enfrentan muchas de las múltiples experiencias piloto exitosas, tanto de manejo sustentable de recursos naturales como de mejoramiento participativo, radica en la falta de mercados regionales y cadenas de valor integradas que ayuden a controlar el abuso de los intermediarios, con precios justos, certificación y sellos verdes. Por tal motivo, resulta relevante identificar el potencial de réplica de las experiencias piloto de manejo sustentable de recursos e impulsar las prácticas sustentables desde los programas públicos que para tal fin sean modificados; asimismo, acompañar a los productores para fortalecer o desarrollar las cadenas de valor a fin de que generen un mayor beneficio a los legales poseedores de la tierra.

En este aspecto, deberá tener especial énfasis el fortalecimiento de redes o cadenas locales de valor, de especies nativas y con origen en México. Apostar a la seguridad alimentaria del país no solamente dependerá de contar con los suficientes volúmenes de alimento, sino también en conservar la diversidad proveniente de los agroecosistemas tradicionales con los que cuenta nuestro país, así como con los servicios que la biodiversidad y sus ecosistemas brindan a las diferentes actividades productivas.

Finalmente, es importante reconocer y fortalecer los avances que se tienen en materia de sustentabilidad, dando continuidad a las iniciativas de largo aliento que demuestran ser exitosas y no tratando de “inventar el hilo negro” iniciando planes o programas que pudieran constituir una duplicidad de esfuerzos.

RECONOCIMIENTOS POR LA
FORMULACIÓN DE LOS TEXTOS BASE

SECCIÓN I.

Fortalecer la conservación de la biodiversidad y su aprovechamiento sustentable:
Julia Carabias (coord.), Luis Fueyo, Antonio Díaz de León, Alicia Mastretta, Vicente
Arriaga, Lucía Ruiz y Oscar Ramírez.

SECCIÓN II.

Impulsar el manejo integrado del paisaje rural: Gonzalo Chapela (coord.), Vicente
Arriaga, Araceli Vargas, Julia Carabias y Antonio Díaz de León

SECCIÓN III.

Proteger y asegurar la disponibilidad y calidad del agua como derecho humano:
Yosu Rodríguez (coord.), Julia Carabias y Germán González Dávila.

SECCIÓN IV.

Fomentar la economía circular en los municipios, incluyendo la gestión integral de
residuos: Cristina Cortinas.

SECCIÓN V.

Asumir en toda su magnitud la adaptación y la mitigación del cambio climático:
Adrián Fernández Bremauntz, Ramón Carlos Torres Flores y Germán González
Dávila.

SECCIÓN VI.

Acelerar la descarbonización y la transición energética: Ramón Carlos Torres.

SECCIÓN VII.

Elevar la prioridad de las políticas ambientales y reforzar su insitucionalidad y gestión:
Enrique Provencio (coord.), Alejandra Rabasa, Germán González Dávila, Julia
Carabias.

J U N T A D I R E C T I V A D E CeIBA:

Enrique Provencio (*Presidente*),
Julia Carabias (*Vicepresidenta*),
Germán González Dávila (*Director Ejecutivo*)
Alejandra Rabasa,
Antonio Azuela,
Araceli Vargas Mena,
Cristina Cortinas,
Gonzalo Chapela, y
Yosu Rodríguez.



Planteamientos estratégicos para la política ambiental y el desarrollo sustentable 2019-2025, del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, A.C., se terminó de imprimir en mayo de 2018, en los talleres de Seprim S.A. de C.V., con domicilio en Cerrada de Técnicos y Manuales 19-8, Col. Lomas Estrella, Iztapalapa, C.P. 09890, CDMX.

https://ceiba.org.mx/publicaciones/ceiba/20180530_CEIBA_2019-2025.pdf