

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/>

VII

ELEVAR LA PRIORIDAD DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES Y REFORZAR SU INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN.

CONSIDERACIONES GENERALES

LA POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA ESTÁ PRÓXIMA a cumplir medio siglo de vida, considerando que surgió formalmente a principios de los años setenta del siglo pasado, como usualmente se reconoce. Durante estas décadas ha transitado por diferentes enfoques, marcos jurídicos y adscripciones institucionales, avanzando desde sus temas originales centrados en la contaminación atmosférica y sus efectos en la salud humana, hasta la orientación más general que ahora tiene y que comprende la mayor parte de los temas críticos de la conservación y la gestión de los ecosistemas.

Los logros de la política ambiental mexicana son inegables en muchos sentidos, como en la jerarquía institucional, la formulación programática y estratégica, la creciente amplitud del marco jurídico, reglamentario y normativo, el desarrollo de los sistemas de información e indicadores, el alcance de los sistemas de transparencia y acceso a la información, la existencia de espacios para la participación ciudadana, la capacidad de participación en foros internacionales, entre tantos otros. Destaca, sobre todo, la continuidad y recreación de un cuerpo de políticas que, con todo y sus altibajos, dan cuenta de una trayectoria y experiencia nacional para afrontar el deterioro ecológico y las presiones sobre los ecosistemas.

Se trata de una historia que valoramos en toda su significación quienes formamos parte del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, al tiempo que nos ocupamos en observar tanto el desempeño de las políticas y programas ambientales, como el comportamiento de sus instituciones, que siempre están sometidas a nuevos retos por las crecien-

tes amenazas derivadas de la explotación insostenible de los recursos naturales, los impactos de la creciente urbanización, el cambio climático, los proyectos de infraestructura, la expansión de la frontera agrícola y muchas otras. Las políticas ambientales disponen de una plataforma institucional y legislativa, pero la intensificación de las presiones ambientales suele ir más rápido que las capacidades de respuesta. Por si fuera poco, la acumulación de la degradación y el agotamiento de ecosistemas y recursos pone al límite a las organizaciones públicas, a las políticas y sus instrumentos de gestión, sobre todo en las condiciones de debilidad institucional como las que venimos presenciando en nuestro país en los últimos años.

Las políticas ambientales han transitado desde el abordaje de problemas parciales y localizados, hasta la obligación de enfrentar procesos muy complejos e interdependientes, de gran escala. En los últimos 25 años hemos presenciado la emergencia del cambio climático y la creciente preocupación por la pérdida de la biodiversidad, entre otras grandes preocupaciones globales que están transformando los enfoques de la política ambiental. Al mismo tiempo, observamos evidencias crecientes de los efectos de la contaminación sobre la salud humana, el incremento del estrés hídrico o las dificultades generadas por la explotación minera y por nuevas modalidades de la actividad petrolera. En pocas palabras, la protección ambiental afronta nuevos y más complejos retos, ante lo cual sus enfoques, instituciones y prácticas requieren fortalecimiento y renovación.

PROPUESTAS ESTRATÉGICAS

Es necesario revalorar la jerarquía de la política ambiental, su apoyo político y peso institucional. Para los próximos años, se requiere que tenga más presencia en el discurso público, a todos los niveles, y que su prioridad se exprese con claridad en los instrumentos de la acción gubernamental, entre otros en los siguientes:

1. REFORMAR LA PLANEACIÓN AMBIENTAL EN CLAVE DE DERECHOS, CON MAYOR PRIORIDAD EN LA AGENDA NACIONAL DE DESARROLLO, VISIÓN Y PROGRAMA DE LARGO PLAZO Y COMPROMISOS AMBIENTALES EN TODAS LAS INSTITUCIONES Y SECTORES:

En la planeación del desarrollo: abrir un espacio propio para medio ambiente en el Plan Nacional de Desarrollo, con compromisos ambientales en todas las políticas y dependencias, de acuerdo a una nueva generación de políticas basadas en las interdependencias de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2015-2030, un programa nacional de largo plazo con revisión exhaustiva de los resultados del último programa sectorial, y una planeación en clave de derechos ambientales.

Un nuevo lugar en el Plan Nacional de Desarrollo. A diferencia del último Plan Nacional de Desarrollo, que subordinó la protección ambiental a objetivos económicos, se le debe otorgar al medio ambiente un espacio propio, no condicionado a la atracción de la inversión ni, en general, al crecimiento económico. No se trata de una medida simbólica y mucho menos retórica, sino que se requiere para generar un mandato operativo que coloque la protección ambiental al más alto nivel de la política pública.

Anidar el medio ambiente en todas las políticas. Los objetivos de la protección ambiental deben expresarse no sólo en un programa nacional de medio ambiente y recursos naturales, que debe seguir existiendo, por supuesto, sino anidarse en todos los demás programas sectoriales, en todos los programas de política pública, en todas las dependencias, organismos y empresas paraestatales, con indicadores formales que permitan su seguimiento y con presupuestos dedicados a su cumplimiento. La medida es indispensable si nos hacemos cargo de lo que desde siempre se ha sabido pero no se ha operado ni llevado a sus últimas consecuencias: que los procesos ambientales se generan e incuban en cada una de las actividades y ramas de la economía, y que atañen a las correspondientes áreas gubernamentales en la prevención, bajo la política y la regulación que dicte la autoridad ambiental.

Aprovechar el modelo de la Agenda de Desarrollo Sostenible. La Agenda de Desarrollo Sostenible ofrece la oportunidad para que, a partir de 2019, las políticas ambientales se estructuren de acuerdo con el modelo de interdependencias e interacciones que está presente en sus 17 objetivos y 169 metas, en las cuales tiene una presencia general la

sustentabilidad del desarrollo. Es imperativo que México acelere la implantación de un sistema de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas de desarrollo sustentable con el modelo de los ODS, con metas adecuadas a nuestra realidad nacional, sobre todo ante la necesidad de avanzar con nuevas generaciones de políticas más integradas. La integración de políticas tiene una nueva oportunidad con la Agenda de Desarrollo Sostenible, pero también nuevas exigencias en el desarrollo de indicadores e información, sistemas de seguimiento y monitoreo y rendición de cuentas, dentro y fuera del país.

Generar una visión ambiental de largo alcance como marco de los próximos programas sexenales. Por disposición jurídica y periodización sexenal nuestros programas ambientales tiene corta vida y difícilmente alcanzan a incorporar las necesidades de largo plazo que se derivan de los ritmos ambientales y ecológicos. Las prioridades no siempre tienen continuidad y lo común es que se establezcan de manera inercial, en ocasiones por la presión de áreas o grupos burocráticos, o por la influencia de grupos de interés. Existen, sin embargo, buenos ejemplos de programas de largo plazo que se han mencionado en algunas de las propuestas de este documento, por ejemplo en cambio climático, en biodiversidad o en áreas naturales protegidas.

El siguiente paso puede ser que México cuente con una visión ambiental con horizonte y escenarios a mediados del siglo, siguiendo las metodologías que ya se han ensayado en varios temas y haciendo uso de técnicas de prospección, entre otras. Un programa o visión ambiental de largo plazo daría certeza a esfuerzos que requieren permanencia y generaría más apoyo desde la sociedad a las estrategias de transformación para el desarrollo sustentable. Una visión de largo plazo puede expresarse sin problema en un instrumento de alcance sexenal, como ocurre actualmente con cambio climático.

Revisar exhaustivamente el último programa ambiental. En la ya larga tradición de programas ambientales, que inició en los ochenta del siglo pasado, se formulan los nuevos programas sin revisar los resultados ni la pertinencia del programa anterior, sea por el ánimo de diferenciación que anima a todo nuevo gobierno, sea por la premura con la que se formulan

los nuevos programas. La consecuencia ha sido que no se asimilan adecuadamente las experiencias recientes, que se repiten malas prácticas o se desechan lecciones exitosas del periodo anterior. Estamos ante una nueva oportunidad de superar esta práctica, lo cual sería positivo sobre todo en la formulación de los sugeridos programas de largo plazo. Asimismo es una oportunidad para superar la característica planeación inercial y también para realizar un ejercicio serio de consistencia de la política nacional con los compromisos internacionales vinculantes.

Una planeación en clave de derechos ambientales. Este es, a fin de cuentas, el sentido profundo de una nueva generación de políticas ambientales: que respondan a los derechos humanos que dependen de la calidad del medio ambiente según los disponen los artículos 1º y 4º de la Constitución, entre otros, y que las políticas se estructuren y ejecuten de acuerdo con los principios que rigen los derechos humanos, entre ellos los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como con las disposiciones operativas derivadas, entre otras, las del máximo uso de los recursos disponibles para garantizar el derecho de las personas a un medio ambiente sano para su salud y bienestar. Como correlativo de este derecho fundamental, la Constitución Federal ha incorporado al sistema jurídico mexicano el régimen de responsabilidad por daño ambiental, que es un elemento indispensable para la reparación de las violaciones a los derechos humanos que dependen de la calidad del medio ambiente.

Se trata de un reto mayúsculo, pero que no debe posponerse indefinidamente, que debe ser asumido en sus consecuencias prácticas para identificar dónde están los mayores rezagos en el cumplimiento de derechos ambientales, redefinir las prioridades de política y reorientar los recursos presupuestales en función de los derechos humanos, entre otras prioridades. Asimismo, el reconocimiento del papel esencial de la judicatura en la tutela de los derechos ambientales y la justicia ambiental es un elemento clave para alcanzar un Estado de Derecho en materia ambiental. Es preciso llevar a cabo un análisis de fondo sobre las necesidades existentes y las capacidades requeridas para avanzar hacia la creación de órganos judiciales especializados en la tutela de los derechos ambientales y un sistema eficaz de justicia ambiental.

2. REAFIRMAR EL ROL DE LA SEMARNAT COMO CABEZA DE LA POLÍTICA AMBIENTAL Y POTENCIAR LOS ESPACIOS INSTITUCIONALES DE INTEGRACIÓN, COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS:

En la organización institucional, reafirmar el rol de Semarnat a la cabeza de la política ambiental; potenciar los espacios de integración, coordinación y ejecución de programas y proyectos; y desarrollar e innovar la evaluación de políticas ambientales.

Reafirmar el rol de Semarnat a la cabeza de la política ambiental.

Después de más de dos décadas de políticas ambientales fragmentarias y dispersas, la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en 1994 significó un avance, al menos en dos direcciones institucionales: el desarrollo de una plataforma más propicia para la integración de estrategias para la sustentabilidad del desarrollo; y la oportunidad de tener una dirección unificada de las políticas de protección ambiental y de aprovechamiento de los recursos naturales. Decisiones posteriores debilitaron ese avance institucional integrador, primero con el desgajamiento de los temas de regulación y fomento pesquero, y después con otras decisiones parciales, hasta la creación de la ASEA.

Más allá de argumentos supuestamente técnicos, las presiones por desintegrar algunas áreas ambientales para reasignarlas a otras dependencias o para desconcentrarlas con altos grados de autonomía, lo que en realidad ha prevalecido son las presiones y los intereses para postergar la adopción de criterios más estrictos de sustentabilidad —como fue el caso de la pesca—, o para darle primacía a criterios productivistas —como es el caso de las actividades petroleras y del sector energía en general. La desintegración ha sido propicia para la captura regulatoria por parte de grupos específicos y de sectores productivos, aunque no obtengan los resultados productivos que se esperaban con el relajamiento de las disposiciones ambientales.

En lo inmediato se propone la reintegración de la pesca y la incorporación de la agenda de océanos y mares, así como de regulación del borde costero, a la Semarnat. La recuperación de la capacidad de la Semarnat como institución integradora de las políticas en todos los ámbitos ambientales y de recursos naturales renovables, bajo una perspectiva ecosistémica

ca y territorial, demanda una actualización de procedimientos regulatorios que modernicen y hagan más eficiente la gestión, pero sobre todo un liderazgo genuino respaldado en el mandato administrativo fundado en las capacidades técnicas y el conocimiento, la experiencia y la actitud de diálogo con la sociedad, la intención persuasiva para promover transformaciones y la búsqueda de acuerdos con el Poder Legislativo.

Crear un Gabinete Federal de Desarrollo Sustentable y potenciar los espacios de integración, coordinación y ejecución de programas y proyectos, no sólo entre dependencias federales sino también con otros órdenes de gobierno. Como gran inspiración conceptual, como aspiración ejecutiva y como orientación de programas y proyectos, la integración de políticas y su correspondiente operación coordinada ha estado presente casi desde los orígenes de la política ambiental en México y sobre todo desde que se ha buscado aplicar los principios del desarrollo sustentable. Algunos esfuerzos que estaban obteniendo resultados promisorios fueron abandonados prematuramente, como la estrategia de transversalidad ambiental en el Gobierno Federal y, en otros casos, los diseños organizativos acertados como la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, que derivaron hacia estructuras esclerotizadas y a fin de cuentas subordinadas a las dinámicas de las secretarías y organismos que los integran.

Es necesario comprender mejor las barreras a la integración y la coordinación, retomar y potenciar casos exitosos y emprender nuevas experiencias para lograr que los criterios ambientales se apliquen orgánicamente desde la regulación y el fomento de la agricultura, el turismo, la minería, la industria, la vivienda, la infraestructura y todos los sectores productivos; de igual forma en la educación, la salud y las demás áreas sociales y de servicios. En la base de este nuevo empeño se ubica la propuesta, ya enunciada, de generar un espacio propio y de mayor jerarquía al medio ambiente en la planeación nacional del desarrollo, así como de anidar objetivos ambientales, con indicadores precisos, en todos los programas, instituciones y organismos, con un seguimiento coordinado desde la Semarnat. Se propone crear algunas nuevas comisiones intersecretariales, como la de la estrategia de biodiversidad, para aplicar y dar seguimiento a la ENBioMex y su plan de acción, y fortalecer las existentes, en especial la de cambio climático y su sistema nacional.

Parte fundamental de esta propuesta para potenciar los espacios de integración, coordinación y ejecución de programas y proyectos, debe ser un nuevo aliento a la coordinación con y entre estados y municipios. Algunas entidades federativas y algunos gobiernos locales han alcanzado grados satisfactorios en sus capacidades de gestión ambiental, pero en general prevalece el rezago, a pesar de la disponibilidad de presupuestos. Para las entidades y municipios de menores capacidades se propone retomar los programas de desarrollo institucional ambiental, a partir de la experiencia lograda con los esfuerzos federales que se diluyeron prematuramente. Las figuras de asociación entre autoridades ambientales estatales y federales puede jugar un gran papel en esta dirección, sobre todo en las entidades del sur y sureste del país.

Desarrollar e innovar la evaluación de políticas ambientales, con un mecanismo más amplio de evaluación, basado en la propia Semarnat, o incluso con un consejo nacional de evaluación de políticas de desarrollo sustentable. Los avances en la evaluación de programas están a la vista, tanto las realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como las que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda, entre otras modalidades, que se han centrado sobre todo en los diseños y los procesos. A partir de este gran avance es posible continuar ahora con un mecanismo más amplio de evaluación, basado en la propia Semarnat, que sistemáticamente realice evaluaciones estratégicas, de resultados e impactos, para retroalimentar efectivamente las políticas, en línea con el desarrollo de los sistemas de información y los indicadores. La evaluación debe extenderse a todos los programas ambientales, no sólo a los más vinculados con la política social o los que con sus criterios decida la Secretaría de Hacienda en su programa anual. Es necesario realizar evaluaciones de impacto de manera sistemática y constante, a fin de superar las añejas lagunas de conocimiento sobre los efectos que tienen las políticas y los programas sobre los procesos de deterioro, lo cual contribuiría a reducir las incertidumbres sobre el estado y las tendencias de la situación ambiental.

La aplicación de la Agenda de Desarrollo Sostenible supone un reto no sólo de integración y coordinación de políticas, sino también de evaluación, seguimiento y monitoreo. Por la intrincada relación de los objetivos y metas ambientales con el resto de la Agenda, será necesario me-

mejorar la evaluación interrelacionada de políticas y programas, mejorar indicadores e introducir otros que permitan un seguimiento eficaz de los compromisos para los que aún carecemos de buena información. La ENBioMex, por ejemplo, contiene las interdependencias con la Agenda de Desarrollo Sostenible y su aplicación demandará un funcionamiento pleno de los espacios institucionales de integración y coordinación, por ejemplo a través de la Comisión Intersecretarial para la Estrategia de Biodiversidad que proponemos en este documento. También sugerimos considerar la formación de un consejo nacional de evaluación de políticas de desarrollo sustentable, que tenga como universo de atención no sólo las políticas y programas de Semarnat, sino todos aquéllos que tengan incidencia directa en la sustentabilidad del desarrollo.

3. RECUPERAR Y EXPANDIR LA CAPACIDAD PRESUPUESTAL

AMBIENTAL Y DIVERSIFICAR LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO:

Como primer paso, recuperar los niveles reales de gasto, que se perdieron en años recientes, y buscar a principios de la década entrante alcanzar niveles presupuestales compatibles con la prioridad del desarrollo sustentable.

Recuperar como primer paso los niveles reales de gasto perdidos. La política ambiental nunca ha tenido los recursos presupuestales que merece, pero aún así había mejorado su posición. El presupuesto federal avanzó, desde alrededor del 0.1 % del producto interno bruto en los años ochenta del siglo pasado, hasta un 0.4 % entre 2007 y 2014, siempre con fluctuaciones. De 2014 a 2018 el gasto ambiental federal se redujo de 0.4% a 0.2% del PIB.

Como se sabe, el gasto total (de todos los órdenes de gobierno y del sector privado) como proporción del costo económico del agotamiento y la degradación ambiental, siempre ha sido una parte muy baja, pero aún así estuvo mejorando. Sin embargo, desde 2014 el presupuesto ambiental público se redujo desproporcionadamente, en relación con lo que se disponía y frente al recorte que sufrió el presupuesto en general. Fue un castigo injustificado para la política ambiental, lo que reveló con toda crudeza que en el orden de prioridades de la política pública, el presupuesto ambiental está en los últimos lugares. El presupuesto ambiental de 2018 quedó en

niveles inferiores que en 2009, afectando sobre todo a las inversiones del sector hídrico, pero también a la inspección y vigilancia, a la investigación, a la Comisión Nacional Forestal y a prácticamente toda la Semarnat. Por su parte, el gasto ambiental público total (federal y los otros órdenes de gobierno) alcanzó el 0.85% del producto en 2008 y, para 2016, ya estaba en 0.69 % y seguía bajando. Esta tendencia no sólo debe frenarse sino revertirse.

Alcanzar niveles presupuestales compatibles con la prioridad del desarrollo sustentable. Como se señaló en el cuerpo de este documento, el impacto del desafortunado ajuste o recorte del presupuesto ambiental ha tenido consecuencias muy nocivas y probablemente de largo alcance. Tanto el nuevo gobierno que tome posesión en diciembre 2018, como la nueva legislatura, deberían procesar un tratamiento más amigable para el presupuesto ambiental, iniciar la recuperación de los niveles perdidos y fijarse un horizonte para alcanzar al menos el 4% del producto al que ya se había llegado con el presupuesto federal ambiental. Como se sabe, por la consolidación fiscal el escenario de los siguientes cinco años es de restricción extrema, pero deben ser valorados los efectos de retrasar inversiones ambientales en temas de atención urgente, en los que los costos de la inacción serán muy elevados de mantenerse las restricciones actuales. Alcanzar niveles razonables de gasto ambiental supone un acuerdo del Congreso para no prolongar el castigo injustificado al que se ha sometido a las instituciones ambientales. Ante esta situación, urgen aún más los esfuerzos para complementar el gasto público con las aportaciones privadas, como ya se viene intentando en especial en la Áreas Naturales Protegidas, así como se impone una mayor eficiencia y honestidad en la ejecución de los programas presupuestales. También se hace necesaria una revisión del proceso de presupuestación, para alinear mejor el gasto con las prioridades de acción, algo que se anunció para 2015 con el presupuesto “base cero” pero que en realidad no se llevó a cabo.

4. AMPLIAR LOS ALCANCES Y ENFOQUES AMBIENTALES, DANDO MÁS ALIENTO A LA POLÍTICA ECONÓMICO – AMBIENTAL PARA PATRONES SUSTENTABLES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO.

Como orientación general, que tanto la política macro económica como las políticas sectoriales adopten criterios y metas explícitas de

calidad ambiental en todas las estrategias y medidas de fomento al crecimiento económico; concebir las disposiciones tributarias con fines ambientales de manera articulada, fortalecer y corregir el impuesto al carbono, ampliarlas a temas críticos para la protección ambiental; e impulsar políticas más intensas para el desarrollo regional sustentable.

Nuestras políticas ambientales se fundaron en enfoques sectoriales, más orientadas por medidas de control sobre los efectos de la contaminación y de las prácticas productivas, basadas casi exclusivamente en medidas normativas y reglamentarias, regulatorias y de gestión administrativa. Aunque ya desde sus orígenes se advertía que la política ambiental también debería abocarse a las acciones de prevención en la fuente de los problemas y a incidir en las conductas económicas proclives al deterioro ecológico, y así se consignaba desde las primeras declaraciones de las cumbres ambientales internacionales, sería hasta 1996 que la legislación mexicana introdujo explícitamente los instrumentos económicos para incentivar la protección ambiental, mejorar los procesos productivos, promover la equidad socio ambiental y alcanzar otros fines de manera conjunta con los medios convencionales de regulación y control.

Con el tiempo se ha consolidado y ampliado esta vertiente de acción a través de medios económicos, y cada vez se asume más como parte integral de la política ambiental, sobre todo a través de instrumentos fiscales, financieros y, aunque en forma aún más incipiente, de mercado. Se han introducido medidas en cobro de derechos e impuestos, aunque con alcances limitados y enfrentando resistencias de diversos sectores. En función de varias de las propuestas enunciadas en otras secciones de este documento, se formulan las siguientes propuestas:

Como orientación de conjunto, se requiere que tanto las políticas macro económicas como las sectoriales, adopten criterios y metas explícitas de calidad ambiental en todas las estrategias y medidas de fomento al crecimiento económico. Tales criterios deben quedar incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo y deben detallarse en los programas sectoriales, especiales y regionales, con mecanismos de aplicación y seguimiento conjuntos con los productores. Se trata de ir más

allá de las formulaciones de intención que han prevalecido hasta ahora, y de asumir no sólo las restricciones o límites que se establecen en la legislación y en las normas, sino de estimular los procesos de innovación para aprovechar las oportunidades de la economía verde y de la economía circular; es decir, de la producción sustentable.

Partimos de que México seguirá requiriendo una expansión de sus capacidades productivas, de infraestructura y de producción, es decir, que se necesitará aún por un periodo relativamente largo un mayor crecimiento económico, pero también asumimos que los derechos al medio ambiente sano demandan que la producción y los servicios aceleren la transición hacia patrones sustentables, como de hecho viene ocurriendo aunque de forma muy lenta, por ejemplo con las fuentes renovables de energía, el reciclado de ciertos empaques y embalajes, la mejora de algunas técnicas agroindustriales, la eficiencia en el uso del agua y otros contados casos.

Esta dirección de las políticas debe ser asumida con la más alta prioridad desde los centros de decisión en los temas macro económicos, financieros y comerciales, y también en la agricultura, la minería, el turismo, la industria, la pesca y en general en todas las actividades productivas. No debe ser vista sólo como una tarea a impulsar y seguir desde la Semarnat, lo que debe hacerse, sino sobre todo desde las demás dependencias y desde los grupos y sectores productivos. Se requieren programas explícitos de producción y consumo sustentable, con mecanismos e instrumentos de estímulo financiero, y con indicadores de seguimiento y evaluación que le permitan al país la determinación de una ruta más clara hacia la sustentabilidad. Se advierte que esta orientación es no sólo compatible, sino sobre todo sinérgica con los mercados, que sin embargo deben ser apoyados con mejor información y regulación para aprovechar las oportunidades de la economía verde y la economía circular; que además puede generar más empleos y apoyar la competitividad.

Concebir las disposiciones tributarias con fines ambientales de manera articulada, fortalecer y corregir el impuesto al carbono y ampliarlas a temas críticos para la protección ambiental. La introducción de tasas y cuotas impositivas a combustibles fósiles en 2013 es una base que debe

aprovecharse en beneficio de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y en general en el control de la contaminación atmosférica y de la transición hacia el uso de fuentes renovables de energía. Para ello deben elevarse las cuotas para los combustibles ya previstos en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios hasta el nivel que resulte de evaluar la trayectoria y el cumplimiento de nuestras metas de reducción de emisiones, y de sustitución más acelerada de los combustibles más contaminantes. Asimismo, se debe incluir al gas natural entre los conceptos a los que se aplica una cuota, y mejorar y facilitar las reglas para el pago opcional del impuesto especial mediante los bonos de carbono y las reducciones certificadas de emisiones. Los recursos recaudados, por otro lado, deben aplicarse con transparencia total, de tal modo que, efectivamente, las cuotas repercutan en mejoras de los sistemas productivos para inhibir emisiones y favorecer la calidad ambiental.

Para favorecer el rápido tránsito a sistemas de producción agropecuaria más sustentables también deben incrementarse las tasas impositivas a los productos agroquímicos en las categorías de peligro por toxicidad aguda por cualquier vía de exposición, y deben actualizarse las normas de salud sobre requisitos de envase, embalaje y etiquetado en los usos agropecuario y forestal, urbano, de jardines, industriales y domésticos. Esto debe dirigirse a sustituir productos tóxicos por otros benignos para la salud humana y de los ecosistemas, y a estimular la producción orgánica e inocua. También se requiere una política más decidida para la corrección de precios y tarifas, que siguen estando distorsionados y que favorecen la sobreexplotación del agua, sobre todo de los acuíferos, y que aún incentivan el desmonte y la expansión de la frontera agrícola a costa de la cobertura vegetal primaria. Como ya se señaló en los apartados correspondientes, dichas correcciones son cruciales para acelerar la transición energética y para proteger la disponibilidad y calidad del agua, pero lo son sobre todo para la salud y el bienestar humanos.

La mayoría de estas medidas siguen encontrando resistencias, no sólo por el hostil entorno político y social hacia cualquier reforma tributaria basada en la progresividad fiscal, sino también por la desconfianza hacia las autoridades a causa de la ineficiencia en la aplicación del gasto público y de la corrupción. Los riesgos principales están en las políticas

de precios a las gasolinas y al diesel, pues lo políticamente más cómodo es favorecer precios por debajo del nivel óptimo desde el punto de vista ambiental. Al respecto, las autoridades hacendarias y de energía, pero también el Congreso de la Unión, deberían reforzar la difusión de las ventajas de contar con políticas de precios que estimulen la eficiencia en el uso de combustibles, que destaquen las ventajas que para la salud tiene la reducción de emisiones, y que alerten sobre la urgencia de acelerar la transición energética y la expansión de la movilidad colectiva sustentable. Al mismo tiempo, se requieren medidas para compensar posibles efectos de regresividad en la distribución del ingreso a causa del impacto adverso por mayores precios de los combustibles sobre grupos de menor ingreso. Todo ello es necesario para ampliar el apoyo político a las medidas económicas pendientes, pero necesarias para la protección ambiental.

Impulsar políticas más intensas para el desarrollo regional sustentable. En diferentes secciones y para diferentes objetivos que hemos planteado en este documento, insistimos en la necesidad de aplicar enfoques de base territorial en las políticas ambientales y de desarrollo sustentable. A partir de ello, proponemos retomar con la más elevada prioridad y con el más decidido apoyo presupuestal una orientación de las políticas con criterios regionales que reduzcan las brechas de desarrollo que están profundizándose, en perjuicio de las regiones y entidades más rezagadas y con altos riesgos de que se agraven sus procesos de deterioro ambiental. Las políticas de desarrollo regional deben tener un respaldo y sustento en el ordenamiento del territorio, para que el estímulo a un crecimiento más acelerado en las regiones y el impulso a infraestructuras no implique incrementar la degradación de ecosistemas y la afectación del patrimonio natural.

En las políticas regionales, por ejemplo en las Zonas Económicas Especiales que están promoviéndose, se deben aplicar todas las salvaguardas ambientales que están previstas en los instrumentos disponibles, en particular para dejar a salvo las áreas naturales protegidas en todas sus figuras, y para cuidar áreas prioritarias, como las sugeridas bajo la figura de zonas de desarrollo rural sustentable en regiones prioritarias y de corredores biológicos. Asimismo, se requiere generalizar el uso de las

evaluaciones de impacto ambiental en su modalidad regional, respetar las funciones de las zonas federales marítimo terrestres y establecer una estricta condicionalidad para que las infraestructuras no afecten las zonas de manglar y, en general, los ecosistemas marítimo costeros.

Las condicionalidad ambiental para los programas de políticas regionales de desarrollo debe favorecer el mejoramiento de las capacidades municipales y estatales de gestión ambiental, y contar con la intervención de las asociaciones de las respectivas autoridades. Partiendo de que se requiere intensificar las políticas regionales y subregionales, planteamos que los programas derivados deben ser vistos como la oportunidad para hacer avanzar la sustentabilidad del desarrollo, aplicando los enfoques de base territorial y adoptando modelos de integración de políticas desde los municipios y regiones.

5. REFORZAR EL MARCO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA TUTELA DE LOS DERECHOS AMBIENTALES, DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS, PRECAUCIÓN, INTEGRALIDAD Y RESPONSABILIDAD POR DAÑO Y DETERIORO AMBIENTAL, ASÍ COMO GARANTIZAR SU APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO EFICAZ POR TODOS LOS SECTORES Y ÓRDENES DE GOBIERNO:

Realizar acciones concretas y deliberadas para la aplicación del enfoque de derechos humanos. En México todos los operadores jurídicos del país están obligados a realizar acciones concretas y deliberadas que se traduzcan en la promoción, el respeto, la protección y la garantía del derecho humano a un medio ambiente sano. Deberán por tanto implementarse los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano, incluyendo, como lo ha precisado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, más de treinta instrumentos sobre cuestiones ambientales, como las convenciones marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Diversidad Biológica; la Convención de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional; el Convenio de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos; y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre, entre muchos otros. El

enfoque de derechos humanos requiere también actuar bajo un criterio de progresividad que implica, por una parte, la prohibición de acciones regresivas en cuanto al estado del medio ambiente y los mecanismos institucionales y jurídicos para su tutela y, por otra parte, la realización de medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la creación de condiciones que permitan el ejercicio del derecho a un medio ambiente sano, incluyendo medidas apropiadas de carácter administrativo y financiero (CESCR, 1990). Asimismo, junto con el derecho a un medio ambiente sano, la Constitución Federal establece la obligación de reparar los daños al ambiente. De tal modo que la restauración, la remediación y otras formas para la reparación de los daños ambientales son asimismo obligaciones de reparación de las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, por lo cual deberán ocupar una posición prioritaria en la agenda jurídica nacional.

Desarrollar de una agenda legislativa estratégica, coherente y transversal, no improvisada, para el desarrollo sustentable. La LGEEPA sentó las bases para el desarrollo progresivo de un sistema jurídico ambiental nacional coherente y articulado al establecer principios como el de prevención, equidad intergeneracional e internalización de los costos ambientales; instrumentos como el ordenamiento del territorio y la evaluación de impacto ambiental; así como el marco de distribución de competencias y concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno para lograr la protección al ambiente y equilibrio ecológico. Desde hace más de veinte años la LGEEPA —ley marco de la política ambiental en México—, no ha sido revisada integralmente para fortalecer su coherencia con las demás leyes generales que han sido expedidas durante este periodo de tiempo en materia de vida silvestre; desarrollo forestal sustentable; residuos; y cambio climático; así como para reforzar su carácter transversal en aspectos como la regulación territorial y la evaluación de los impactos ambientales de las diversas actividades económicas. La incorporación de los principios precautorio —*in dubio pro natura*— y de no regresión, así como el reconocimiento explícito del valor intrínseco de la biodiversidad, son ejemplos relevantes de disposiciones que es necesario incluir lo antes posible en la LGEEPA, a fin de avanzar en la consolidación de una política de Estado que pueda

realmente cumplir con el mandato constitucional de sustentabilidad del desarrollo nacional.

Como quedó en evidencia durante el proceso de discusión de la Ley General de Biodiversidad en el Congreso de la Unión, el acceso a la información y la participación social son requisitos, imprescindibles, para la construcción del sistema legal de protección al ambiente. De la iniciativa mencionada, es importante rescatar avances como la creación de la Conabio y la Conanp en la ley y la jerarquización de los instrumentos regulatorios que rigen en las áreas naturales protegidas, empezando por sus declaratorias y programas de manejo. Entre los temas pendientes que surgieron también en este proceso, los impactos ambientales de la minería deben ser regulados seriamente y quedar prohibidos en las áreas naturales protegidas, igual que se hizo con la exploración y explotación de hidrocarburos. La ley general para instrumentar el derecho humano al agua y la sustentabilidad de los recursos hídricos cuya elaboración está prevista en la Constitución y debió existir desde el 2013 no ha sido aún expedida. Otros temas, que han sido materia de discusión importante y sobre los cuales han existido diversas propuestas que no se han concretado y merecen atención prioritaria, son la protección a la atmósfera y la legislación sobre mares y costas. La protección del medio ambiente y la biodiversidad no puede quedar confinada a las leyes que específicamente se expidan con estos fines. Es imperativo que la legislación de sectores económicos como el agropecuario, pesquero, minero, turístico y de desarrollo urbano incorporen una dimensión ambiental más allá del papel, garantizando que las políticas y acciones sectoriales observen los principios clave de la política ambiental como el precautorio y de equidad intergeneracional, y que sus instrumentos no se contrapongan a los de la política ambiental, como las áreas naturales protegidas.

Contar con principios rectores como el estándar de la mejor información disponible y de precaución para la regulación ambiental y construir una agenda clara para la actualización y expedición de los instrumentos regulatorios a través de los cuáles se aplican las leyes en el sector. Los instrumentos regulatorios para la aplicación eficaz de la legislación ambiental también deben ser un tema al cual se le asigne

un nivel de atención prioritaria en el corto plazo. El Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental lleva años en un proceso de actualización que no se ha concretado. La actualización de las normas oficiales mexicanas, en temas clave para la conservación de la vida silvestre y la emisión de los estándares normativos que permitirán aplicar la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, se cuentan entre los pendientes más urgentes para establecer bases más firmes que permitan la aplicación eficaz de la legislación. Es también importante incorporar el estándar regulatorio de la mejor información disponible y desarrollar parámetros para la aplicación del principio precautorio como punto de partida para la toma de decisiones de la política ambiental. Asimismo, la expedición oportuna y la actualización constante de otros instrumentos regulatorios clave como los programas de manejo de las áreas naturales protegidas y los programas de ordenamiento del territorio deben tener un orden de prioridad claro en la agenda regulatoria de los siguientes años.

Priorizar las estrategias y acciones para la aplicación eficaz de la legislación ambiental y el fortalecimiento de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. La aplicación efectiva de la legislación ambiental y el cumplimiento por sus destinatarios es probablemente el mayor reto que enfrenta el sistema jurídico nacional de protección al ambiente. Para desempeñar su función de representar el interés público en la tutela de los derechos ambientales y hacer cumplir la legislación ambiental, la Profepa requiere urgentemente ser fortalecida, tanto en términos presupuestales y operativos, como en cuanto a la capacitación de sus funcionarios, sobre todo en el marco de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que confiere a esta institución legitimación procesal activa para demandar y lograr la reparación de los daños al ambiente. Es necesario garantizar la profesionalización de la Profepa para la aplicación de la legislación de protección ambiental, sobre todo frente a las actuaciones de otros sectores económicos, así como establecer los mecanismos que permitan su colaboración eficiente con instancias como la Procuraduría General de la República, para la investigación de los delitos ambientales.

Consolidar el sistema de acceso a la justicia para la tutela de derechos ambientales. Entre los mayores avances en el tema de acceso a la justicia se cuenta la ampliación de la legitimación procesal activa de personas y comunidades interesadas en la tutela de derechos ambientales, lo que ha dado lugar a la creación de una acción judicial de responsabilidad ambiental, a acciones colectivas para la protección del medio ambiente en el Código Federal de Procedimientos Civiles y al reconocimiento del interés legítimo, individual o colectivo, en la Ley de Amparo. En años recientes, la participación activa del Poder Judicial en la tutela de los derechos ambientales ha sido decisiva para la protección de ecosistemas clave como los manglares y áreas protegidas emblemáticas como el Parque Nacional Tulum. En el contexto internacional, un número cada vez mayor de jueces de diferentes países —entre ellos los integrantes del Instituto Judicial Global sobre el Medio Ambiente—, ha refrendado su compromiso con la tutela de derechos ambientales, proponiendo una interpretación progresista de los principios rectores del derecho ambiental, como el de *in dubio pro natura* y el de no regresión. La discusión sobre la creación de juzgados especializados en materia ambiental es un tema pendiente por considerar en el corto plazo. La colaboración entre las instituciones científicas y la judicatura es también otro elemento muy importante para el fortalecimiento de las capacidades de los jueces responsables de aplicar la legislación ambiental. Asegurar el cumplimiento de las sentencias judiciales para la protección del medio ambiente no puede ser un acto discrecional, sino un mandato contundente para todas las autoridades del Estado Mexicano, derivado de su obligación de promover, proteger y garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano.

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