
El Reto de Aplicar la Legislación Ambiental en Países en Desarrollo

Julia Carabias

Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional de Aplicación Obligatoria de la Legislación Ambiental, Oaxaca, abril de 1994.

En los últimos años, se ha intensificado el debate y la incorporación de los temas ambientales en las políticas de las naciones. Uno de los grandes logros de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo fue precisamente, profundizar en el análisis de los efectos del desarrollo en el ambiente; no hay prácticamente ningún país que no haya incorporado, de una u otra forma, la reflexión de cómo hacer compatible lo que hasta ahora no ha sido: conciliar los fines del desarrollo económico y social, con la conservación de los recursos naturales.

En los procesos de globalización, que en

la última década se han incrementado, la temática ambiental juega un papel protagonista y por ello aparece en los escenarios de casi todas las reuniones binacionales y multinacionales. En México hemos vivido procesos muy intensos de reflexión y de negociación en el contexto del Tratado de Libre Comercio y de nuestra incorporación a la OCDE.

¿Cómo enfrentar los nuevos retos que se nos presentan? ¿Cómo consolidar nuestro desarrollo económico y social? ¿Cómo producir más para crecer económicamente y al mismo tiempo combatir las desigualdades sociales? ¿Cómo hacerlo de manera sustentable sin degradar la naturaleza, base material de nuestro desarrollo, ni comprometer generaciones futuras? Estas son algunas

preguntas que van más allá de solo la preocupación intelectual y del debate académico, y que están ya incorporadas en la discusión del diseño de políticas.

El crecimiento económico, hasta muy recientemente, no había reparado en los efectos sociales y ambientales que genera, lo cual ha llevado a la agudización de la pobreza y del deterioro ambiental. El reto es acelerar un aumento equitativo del ingreso y a la vez, promover el acceso a los recursos financieros y a las tecnologías limpias que permitan conjugar el crecimiento económico, el mejoramiento del ambiente y el bienestar social. En ello no podemos olvidar que los recursos naturales son finitos y que pueden ser irrenovables si no hacemos un uso adecuado de los mismos. El reto se complica frente a la perspectiva del rápido aumento de la población, y de la necesidad de resolver el rezago social del país. Crecimiento económico racional y justicia social, son objetivos de la planeación y consolidación de las etapas paulatinas del proceso de desarrollo sustentable.

Las políticas y estrategias del mejoramiento del ambiente requieren del fortalecimiento de un marco legal e institucional en las naciones. En México los avances han sido importantes: se ha fortalecido el marco legal con las normas ambientales de carácter nacional y se han suscrito importantes acuerdos de cooperación internacional. Sin embargo, resta mucho por hacer para modernizar la suma de ordenamientos legales que, partiendo de sus preceptos constitucionales, deriven en normas secundarias que faciliten su observancia, aplicación y permitan su revisión permanente para subsanar posibles omisiones o inconsistencias.

En los últimos veinte años el marco legal en México ha evolucionado; la ley ambiental de 1971 ponía énfasis en corregir los efectos de la contaminación sobre la salud humana, sin considerar de manera integral las causas que la originaban. En 1988 se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente con una visión más global e integradora sobre el medio ambiente y con más énfasis en los aspectos preventivos de conservación de los recursos naturales, que en los aspectos correctivos.

Esta ley aún en vigor, cuenta con instrumentos muy importantes de planeación de las políticas ambientales, como son: el ordenamiento territorial, realizado a partir de las características de los recursos naturales y los ecosistemas; la evaluación del impacto ambiental para prevenir los efectos negativos de los procesos productivos y obras de construcción: los planes de manejo para las reservas de la biosfera, instrumentos todos que apuntan hacia la prevención del deterioro ambiental por los procesos mismos del desarrollo. Se privilegian los instrumentos preventivos sobre los correctivos, porque la eliminación del daño ecológico, cuando esto es posible, tiene un costo más alto para la sociedad que su prevención.

Se han emitido ya reglamentos y normas de impacto ambiental, residuos peligrosos, contaminación atmosférica, de agua, de ruido y de vertimiento de desechos al mar.

También se destaca en la Ley que la acción ecológica no es una cuestión que compete sólo a los poderes públicos, sino que en ella debe involucrarse profundamente la sociedad y debe asegurarse el concurso de aquellos

sectores cuya participación resulta indispensable. Por ello estamos empeñados en vincularnos con los distintos sectores de la sociedad, universidades, grupos organizados de empresarios, campesinos, ciudadanos y ecologistas, para que conjuntamente encontremos salidas más adecuadas y concretas a los problemas ambientales que enfrentamos.

La ley señala además, que en materia de prevención de la contaminación y de restauración ambiental se requiere la concurrencia de los tres niveles de gobierno, municipal, estatal y federal; esto marca un cambio radical en la gestión ambiental, ya que anteriormente los estados y municipios carecían de facultades para resolver los problemas ecológicos que más afectan a la población y a la base de recursos en su área de jurisdicción; se restringía así la concertación de voluntades, que se dejaba a la federación. Todos los estados cuentan hoy con leyes en materia ambiental y muchos municipios han establecido bandos y regidurías municipales para atender los asuntos ecológicos.

Las leyes en materia forestal, agraria, de pesca, de aguas, de turismo y de asentamientos humanos, reformadas en los últimos dos años, incorporan ahora principios y elementos de cuidado ambiental y de protección de los recursos, aún cuando no con la amplitud que deseáramos.

Las instituciones también han evolucionado y potencian las posibilidades de vinculación de la dimensión ambiental con el desarrollo nacional. La Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL es el organismo gubernamental responsable de los programas de desarrollo social, de desarrollo

regional y de vivienda, así como de asuntos relacionados con la conservación de los recursos naturales y con la contaminación ambiental. El Instituto Nacional de Ecología tiene a su cargo la planeación y la normatividad en materia ecológica; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se encarga de vigilar el cumplimiento estricto de los reglamentos y normas.

Este arreglo institucional, que también integra las Subsecretarías de Desarrollo Regional y Urbano y la de Vivienda, permite una mejor planeación del desarrollo, incorporando los criterios ambientales; pero es todavía necesario fortalecer vínculos y coordinar mejor las acciones con altas dependencias y encontrar mecanismos más ágiles para la descentralización de la gestión ambiental a los distintos niveles de gobierno.

El marco legal e institucional actual es un avance importante para la gestión ambiental en el país. A través de la regulación pretende resolver problemas añejos: la aplicación de la normatividad requerirá transformar los procesos productivos en procesos limpios. La elaboración de normas es un proceso largo y concertado, en el que se debe ser realista y considerar los distintos factores involucrados, entre ellos el diferente potencial que tienen los grandes y los pequeños productores o usuarios para cumplirlas.

Pero lo significativo no es que haya más sino mejores normas; el esquema ideal es combinar el control legal con una gestión que nosotros llamaríamos participativa. No todo puede ni debe dejarse al cumplimiento compulsivo de ciertas reglas normativas; en este esquema participativo, es posible aplicar otro tipo de instrumentos, como por

ejemplo incentivos o desincentivos, económicos o de otro tipo, y considerar formas diversas de participación sectorial para lograr el mejoramiento ambiental.

En otras palabras, se trata de formular una política ambiental que se cumpla no sólo por la fuerza de la ley, sino por la adopción de mecanismos que operan como parte de la actuación económica de las empresas y como parte de un código de responsabilidad social. En ello hay grandes avances, pero también muchos compromisos por cumplir.

Es necesario mejorar el marco normativo y adecuarlo a las exigencias que supone la búsqueda del desarrollo sustentable, sin que ello implique elaborar leyes y reglamentos como resultado de presiones, que no necesariamente serán los más convenientes; esto puede ocurrir en países en los que la sociedad, en un marco de apertura, puede exigir o presionar a los gobiernos a emitir disposiciones para enfrentar problemas ambientales; en este caso, los países se ven obligados, si no a homogeneizar sus leyes, sí a eliminar aquellas que resultan incompatibles con un régimen de libre competencia o a introducir normas específicas, semejantes a las de otros países.

Sabemos que otras naciones han recorrido ya un camino más largo en el intento de

crear un marco jurídico para normar las relaciones entre la actividad humana y el ambiente. Pero reconocemos el riesgo de que la adopción indiscriminada de un marco complejo de reglamentos y normas ambientales se anteponga a la definición del marco de prioridades y de política ambiental más adecuada a nuestro país.

Dicho de otra forma, debemos evitar que la política ambiental se constituya a partir de normas y reglamentos, que a su vez la limitarían. Esto no implica retrasar el proceso de modernización legislativa que estamos llevando a cabo; implica acelerar el proceso de reformulación de las estrategias de desarrollo para acercarnos a la sustentabilidad, lo que nos dará la pauta para formular el marco normativo.

Los retos no son nada sencillos; por ello estamos aquí reunidos, en la búsqueda de soluciones y en la profundización del análisis. Sin embargo, el compromiso es mayúsculo y quisiera terminar recordando lo que aprendimos con Luis Donaldo Colosio, quien fue titular de la SEDESOL y fue uno de los impulsores de este encuentro. El decía: "Este planeta no nos fue heredado por nuestros padres, sino que nos fue prestado por nuestros hijos; por ello debemos redoblar esfuerzos".