

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES PRESENTE

Los que suscribimos integrantes del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Centro, con fundamento en los artículos 157 y 159 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* y el *Acuerdo mediante el cual se crean el Consejo Consultivo Nacional, 6 Consejos Consultivos Regionales y 32 Consejos Consultivos Núcleo para el Desarrollo Sustentable* (publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de septiembre de 2011), emitimos en nuestro carácter de asesores de la Semarnat, la siguiente recomendación de conformidad con los siguientes:

Antecedentes

(Breve descripción de la problemática, situación, historial o aspectos del entorno dentro del que se genera la recomendación)

México es un país megadiverso, mantiene 10 % de la diversidad mundial, un hecho fascinante si se considera que solo tiene 1 % de la superficie continental del planeta, empero, estamos en una grave crisis ambiental que a deteriorado el tejido básico de la vida.

La civilidad y el buen gobierno deben de ser ejes vectores de la sociedad civilizada, es tarea primordial de los “Consejos Ciudadanos para el Desarrollo Sustentable”, emitir “recomendaciones” a las diversas instancias de la SEMARNAT... pero como tales recomendaciones no son vinculantes (es decir, los funcionarios en turno no están obligados a acatarlas) en múltiples casos se convierten en letra muerta.

Un gobierno eficaz se basa en el grado de vinculación que se tenga con la ciudadanía ya que los funcionarios tienen un sueldo y trabajan por y para la sociedad, en este entendido si existe un grupo de ciudadanos que han sido electos por características a través de procesos ciudadanos y este grupo refleja sus exigencias en documentos, los servidores públicos deben de tener especial atención de estas peticiones ya que en caso contrario, la participación ciudadana solo sería una falsa.

Los ciudadanos comprometidos con el cuidado de la tierra no podemos darnos por vencidos. No vamos a olvidar que nuestro compromiso es con el bienestar de todos, con el bien común. Y en ese terreno la lucha por el cuidado de la tierra y sus ecosistemas así como contra el calentamiento global es absolutamente prioritaria.

Entre las principales causas del agudo deterioro ambiental de la nación mexicana se encuentran los siguientes:¹

- El incremento acelerado de los fenómenos derivados del Calentamiento global antropogénico (huracanes cada vez más frecuentes e intensos, inundaciones, sequías, ondas de calor, etc).
- El aumento descontrolado de la población.

¹ Documento elaborado con base en el realizado por los integrantes de la Red Mexicana de Justicia Socioambiental (Raúl García Barrios (CRIM-UNAM), Abril Gómez (RMJA), Flora Guerrero (Guardianes de los Árboles), Jürgen Hoth (Fundación Biósfera del Anáhuac), Fernando Jaramillo Monroy (Fundación Doster), Laura Kuri (RMJA), Ivonne Márquez (RMJA), Jorge Martínez (RMJA), Beatriz Padilla (Tinta Vital S. de R.L. de C.V), Manuel Rodríguez (RMJA) y Luis Tamayo (CIDHEM)), el cual fue presentado con el nombre de “La necesidad de autonomía de la política ambiental y el Instituto Morelense de Planeación Estratégica Ambiental”, en el VII Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico, UAEM/Centro de Investigación en Biodiversidad y Conservación/Laboratorio Interdisciplinario de Sistemas de Información Geográfica, Cuernavaca, Morelos, 5 de noviembre de 2013.

- Un modelo de crecimiento económico neoliberal que genera un desarrollo desordenado y que, si bien genera trabajo y riqueza efímeros para la población, no es sostenible.
- Una cultura pública de simulación respecto a los problemas y acciones ambientales más importantes: el manejo sustentable de los residuos sólidos, la evitación de la contaminación de las cuencas hidrológicas por parte de mineras y otras industrias, el ordenamiento del territorio, la regulación de las áreas naturales protegidas, la protección de la fauna y la flora, etc.
- La falta de participación e interés de la ciudadanía.
- Las profundas fallas del gobierno que provocan un pésimo uso del capital social y humano acumulado en el país: la muy considerable población de profesionistas, académicos y artistas que viven y trabajan en México es desaprovechada en gran medida.

La eliminación de estas causas requiere de combatir varios círculos viciosos que aquejan a la gobernanza política y económica mexicana. En el ámbito político la más importante es la forma en que se toman las decisiones, en las que *el poder ejecutivo juega los papeles tanto de juez como de parte en aprobación como en la de programas y proyectos*. Muchos de estos proyectos, como los desarrollos habitacionales de interés social (o incluso de lujo) o las carreteras, responden a dinámicas del mercado (a la corrupción articulada por las grandes corporaciones) y, en consecuencia, las decisiones del gobierno no maximizan el bienestar social, e incluso violentan todo principio de precaución y sustentabilidad por lo que generan destrucción del ambiente, la biodiversidad y la reproducción de los ecosistemas.

Debido a la corrupción, la carrera política de muchos funcionarios depende de su disponibilidad para aprobar proyectos ecodidados. En consecuencia, un presupuesto público elevado acompañado de una construcción abundante de obra privada y pública convencional no sustentable afirma tanto la carrera política como la riqueza personal indebida de los funcionarios. Así, en ausencia de una economía verde con proyectos suficientes para constituir un balance a esta dinámica, los funcionarios están sujetos a un poderoso y muy perverso incentivo para autorizar estos proyectos independientemente de las pérdidas de bienestar que esto pueda producir en la población.

Al convertirse en cultura pública, esta perversión impregna la lógica institucional en su conjunto y se transmite a la operación misma de los instrumentos de política ambiental. Como consecuencia, la manifestación de impacto ambiental (MIA), el ordenamiento ecológico territorial (OET), la auditoría ambiental (AA), las áreas naturales protegidas (ANP), etc., no cumplen con los propósitos para los que fueron diseñados.

Tomemos como ejemplo el caso de los OET en el Estado de Morelos. Los ordenamientos ecológicos territoriales locales y las decisiones y autorizaciones fundamentales sobre el uso del territorio rural y urbano están bajo el fuero de los ayuntamientos, por lo que los cabildos (el presidente municipal y sus regidores) son quienes tienen en sus manos las decisiones para hacer, observar, modificar o desconocer los instrumentos correspondientes. Pero como, en general, los integrantes del cabildo no sólo carecen de la capacidad para elaborar o manejar estos instrumentos, sino que, además, responden a intereses económicos, políticos y personales ajenos al interés social. De hecho, tienen el incentivo para desanimar o incluso detener la elaboración de los ordenamientos ecológicos y mantener un limbo legal que amplíe su capacidad de acción ilegítima. Al respecto cabe resaltar que de acuerdo con las modificaciones que se hicieron a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente del Estado de Morelos (Periódico Oficial Tierra y Libertad del 19 de septiembre de 2001), se estableció en el Artículo tercero transitorio que: “El Ejecutivo Estatal tendrá un lapso de dos años a partir de la vigencia del presente decreto, para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, elaborar, consensuar y aplicar el ordenamiento ecológico del territorio del Estado y los ordenamientos ecológicos regionales”. Sin embargo, luego de 10 años de esa disposición legal el Ejecutivo estatal fue omiso en su cumplimiento. Fue necesario que cambiase la administración para que la recién creada Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos realmente tomase el problema en sus manos. Eso no ha evitado, sin embargo, que buena parte de los ayuntamientos del Estado aún no han cumplido con la elaboración, consenso y publicación

de sus OET.

En todo el territorio nacional existe un círculo vicioso de corrupción con efectos profundos en la estructura y función pública y con daño profundo a los ecosistemas del país. Debido a él las autoridades tienen el incentivo para seleccionar o mantener a funcionarios medios que carecen de las competencias científicas, técnicas y éticas que correspondan a sus competencias legales. Igualmente, de las universidades egresan profesionistas pobremente preparados para abordar estos temas. En consecuencia, las decisiones sobre el uso del territorio y las autorizaciones de las manifestaciones en nuestros municipios y estados en general no corresponden a lo que les exigen los principios constitucionales ni a la observancia de una planificación y del desarrollo armónico con la protección del ambiente. Y eso se refleja, también, en los Consejos Consultivos de nuestra SEMARNAT.

Para dejar atrás tal Círculo vicioso, nuestro país y el cuidado de sus ecosistemas requiere de organismos autónomos que tomen en sus manos el destino de la nación y sobretodo en lo referente al desarrollo sustentable.

La situación antes descrita es absolutamente contradictoria con nuestras obligaciones y derechos cívicos en materia de ordenamiento y sustentabilidad ambiental, por lo que el círculo vicioso que la anima debe ser eliminado completamente de las estructuras de gobierno. El llamado desarrollo "sustentable" configura un tipo o modelo de desarrollo duradero que haga posible la vida de los seres humanos, de la fauna y de la flora en nuestro planeta tierra, todo ello enmarcado en el entorno ambiental que hace las veces de un hábitat. El desarrollo sustentable integra al ambiente y al desarrollo económico y social actual sin comprometer el de futuras generaciones en el mismo plano jerárquico, como parte de una sola realidad. La sustentabilidad depende del equilibrio entre la disponibilidad de los recursos naturales y las tendencias de deterioro ocasionadas por su aprovechamiento, lo cual implica la adopción de acciones que involucran la participación de la población, el desarrollo de tecnologías y la modificación de los patrones de consumo en la sociedad, bajo criterios de equidad y justicia. Para que así sea resulta imprescindible que las políticas de desarrollo tomen en cuenta también el futuro, porque la perturbación o el daño ambientales no siempre son inmediatos sino que pueden producirse tardíamente. Por ello es necesario, desde ahora, adoptar las precauciones necesarias.

La transformación de los Consejos Consultivos Ciudadanos para el Desarrollo Sustentable en Consejos Ciudadanos vinculantes (o mejor: Institutos de Planeación Estratégica Adaptativa –IPEAS– de cada entidad de la nación) es una necesidad apremiante.

Los IPEAS serán la institución responsable de planificar, elaborar, consensuar, aprobar, dar seguimiento, evaluar y calificar la política ambiental y de desarrollo sustentable en cada estado del país, y de planificar y evaluar el nivel de protección, restauración y aprovechamiento sustentable de sus ecosistemas naturales y transformados, con el fin de preservar la biodiversidad y sus valores y servicios ecosistémicos para el bien de la población del presente y del futuro. Su principal objetivo será asegurar, en el ámbito de la competencia estatal, que se cumpla a plenitud el derecho humano a un ambiente sano y adecuado para el desarrollo integral y sustentable establecido en el Art. 4 de la Constitución mexicana, así como todos los derechos e intereses individuales y colectivos y principios socio-ambientales establecidos en los tratados internacionales de los que México es parte, en concordancia con el Art. 1 de la misma Carta magna.

Los IPEAS atenderán todas las funciones de competencia estatal establecidas por las leyes relativas a la planificación, seguimiento y evaluación en materia ambiental, de ordenación del territorio y de desarrollo urbano; para lo cual se encargará de la elaboración, consenso, establecimiento, seguimiento y evaluación de los resultados de las políticas, estrategias, planes y programas relativos a las siguientes líneas estratégicas: Ordenamiento del territorio, Manejo de cuencas y recursos hídricos, Biodiversidad (protección, restauración y uso sustentable), Áreas naturales protegidas, Planificación del desarrollo urbano, agropecuario e industrial (incluyendo la planificación de zonas metropolitanas), Manejo de

residuos, Energía, Evaluación de impacto ambiental, Economía verde de mercado y alternativa, Cambio climático, Educación y cultura ambiental.

Además los IPEAS evaluarán y gestionarán la modificación de la normatividad ambiental y de desarrollo sustentable expedida por los poderes ejecutivos y podrá gestionar ante los poderes legislativos las modificaciones legislativas que considere necesarias para garantizar la sustentabilidad.

Los IPEAS serán organismos públicos autónomos de carácter auténticamente democrático, y su nombre y funciones deberán ser establecidos en la Constitución de cada entidad federativa. Contarán con una Ley Orgánica aprobada por los diversos Congreso estatales y su presupuesto será determinado anualmente por los mismos Congresos. También podrán gestionar recursos financieros adicionales de otras fuentes para el desarrollo de programas y proyectos. A los IPEAS deben entenderseles como una comunidad de ciudadanos y funcionarios de alto nivel profesional y probada solvencia moral al servicio de la sociedad y bajo continuo acompañamiento y vigilancia de la misma. Contarán con órganos de gobierno y administración independientes de cualquier interés político o económico constituido.

Los IPEAS contarán con un servicio civil de carrera definido por su Ley Orgánica y sus reglamentos internos. Este personal tendrá las competencias científicas, técnicas y morales necesarias para cumplir cabalmente con las atribuciones legales del organismo.

Coordinarán su trabajo principalmente con la Secretaría de Desarrollo Sustentable (o de Medioambiente, como se denomine en cada estado) y con la Procuraduría de Justicia Ambiental de cada estado, así como con las autoridades federales, estatales y municipales, y garantizará su coordinación mutua para conseguir en conjunto el máximo éxito en sus funciones y atribuciones; conducirá la capacitación y asesoría continuas de estas autoridades para fortalecer su capacidad de respuesta, toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas en materia de gestión ambiental y sustentabilidad.

Finalmente, los IPEAS contarán con los recursos e instancias necesarios para aprovechar plenamente el capital humano y social del país. Asegurarán la plena cooperación de la ciudadanía, la academia y los diversos grupos de interés en la toma y seguimiento de decisiones para la planificación, seguimiento y evaluación de las líneas estratégicas y las acciones acordadas.

Considerandos

(Descripción de los razonamientos, aspectos de orden normativo, estrategias y acciones de los tres órdenes de gobierno que sustentan la emisión de la recomendación)

Que con fundamento en lo establecido en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El Art. 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe: "TODA PERSONA TIENE DERECHO A UN AMBIENTE ADECUADO PARA SU DESARROLLO Y BIENESTAR", y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, en su Art. 15 (fracción XII) establece que la autoridad tomará(n) las medidas para garantizar ese derecho. En el párrafo 3º del Artículo 27 de la Constitución se señala que el Estado tiene el *derecho* (facultad) de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para *hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación*, para lograr *el desarrollo equilibrado del país*, así como el *mejoramiento de las condiciones de vida* de la población rural y urbana (Gutiérrez *et al.*, 2007:56). En consecuencia, a pesar de que en el derecho conceptos como el de interés público o el de

utilidad pública son “indeterminados”, su concreción se vuelve efectiva al momento de su aplicación², teniendo esta que enmarcarse en cuatro objetivos fundamentales: la distribución equitativa, la conservación, el desarrollo equilibrado de las regiones del país y la elevación de la calidad de vida de la población.

Estos cuatro objetivos establecen el marco básico para el cumplimiento de otras obligaciones, señaladas también en el párrafo 3º del Artículo 27, a saber:

- El ordenamiento de los asentamientos humanos;
- El establecimiento de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- La preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- La disposición, en los términos de la Ley Reglamentaria, de la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades;
- El desarrollo de la pequeña propiedad rural;
- El fomento de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y demás actividades económicas en el medio rural; y
- El impedimento a la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Nuestras obligaciones y derechos también están consagrados en diversos instrumentos jurídicos internacionales firmados por el Ejecutivo Federal mexicano y ratificados por la Cámara de Senadores³. Al ratificar estos instrumentos, el Estado mexicano aceptó voluntariamente realizar progresivamente las obligaciones que se desprenden de él utilizando el máximo de los recursos disponibles (Gutiérrez *et al.*, 2007:44). En consecuencia, como lo marca nuestra Constitución, la estructura institucional mexicana está obligada a establecer las condiciones para su acatamiento y armonizar con este propósito las leyes secundarias con el fin de evitar contradicciones o ambigüedades en su interpretación. Más aún, la omisión de cumplimiento en este sentido recae directamente dentro de las responsabilidades del Estado mexicano.

De máxima importancia es la Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo, suscrito por México en donde se consagran los principios para un desarrollo sostenible y se sientan las bases de un nuevo marco de gobernabilidad ambiental fundado en el derecho a un desarrollo que respondiese equitativamente a las necesidades de las generaciones. También está la Declaración del Milenio (2000) que en su objetivo 7 plantea la incorporación de los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en el 2002 en Johannesburgo, se acordaron como objetivos centrales la erradicación de la pobreza, la modificación de los patrones insostenibles de producción y consumo, y la protección y ordenamiento de la base de recursos naturales. Finalmente, en el Convenio sobre Biodiversidad Biológica (1992), cuyos objetivos son la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.

La LGEEPA (Art. 15 (fracción V) previene que la responsabilidad respecto al equilibrio ecológico comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las generaciones futuras. La Ley adjudica a todos los habitantes de la República Mexicana la

² Los conceptos de “interés público” y de “utilidad pública” en el derecho “sirve[n] para *delimitar la discrecionalidad* administrativa que sustenta[n] y permitir un control de su ejercicio” (Huerta, 2007, p. 135).

³ El Art. 1 Constitucional establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico. Se trata claramente de una responsabilidad jurídica —y jurídicamente exigible— de todos y de cada uno de los mexicanos que, por la naturaleza de la cuestión involucrada en aquel derecho y en este deber, nos convierte a todos en una especie de agentes públicos en el cuidado ambiental.

En el ámbito de su competencia, los gobiernos estatales todavía deben tomar las medidas para otorgar las prestaciones positivas y lograr todo cuanto hace falta en orden a preservar el equilibrio ecológico, a evitar que otros lo alteren o destruyan, a restaurarlo, etc., y para exigir de los particulares la corresponsabilidad en cada circunstancia en la que el ambiente quede comprometido o perturbado. México aún enfrenta el desafío de promover soluciones innovadoras y políticas integradas que permitan simultáneamente generar bienestar económico y social, fomentar el desarrollo productivo y garantizar la sustentabilidad del ambiente. Resulta preciso abordar las amenazas ambientales resultantes de las aceleradas tendencias de crecimiento desordenado; el peligro del cambio climático; la contaminación de los acuíferos, aguas superficiales y cuencas hidrológicas; la explotación insostenible y el agotamiento de los recursos biológicos; la deforestación incontrolada; el aumento de las emergencias y riesgos ambientales; el peligro de los productos químicos peligrosos y las fuentes terrestres de contaminación.

La posibilidad de impulsar políticas y estrategias adecuadas para enfrentar el deterioro medioambiental y ecológico, y con ello revertir la tendencia presente, depende en buena medida de la calidad que imprimamos a las instituciones estatales, federales y municipales a través del uso adecuado de la normatividad vigente, así como a los mecanismos que permitan a la sociedad y el aparato público actuar como un todo armónico a mediano y largo plazo, utilizando al máximo nuestros valiosos recursos humanos y sociales.

Y en todo esto el trabajo de una ciudadanía responsable y organizada debe ser apoyado al máximo. Los Consejos meramente consultivos ya no constituyen el instrumento adecuado para hacerlo, deben convertirse en Consejos verdaderamente vinculantes (en lo que en este texto denominamos como: Institutos de Planeación Estratégica Adaptativa, IPEAS).

Por lo anterior, los miembros del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Centro, emitimos la siguiente:

Recomendación

(Escribir de manera, clara, entendible y concreta el texto de la recomendación).

Primero. Que el marco de actuación de los CCDS se actualicen mediante la adopción de la Agenda Global para el Desarrollo Sostenible 2030 y los 17 objetivos para el desarrollo sostenible y sus 169 indicadores.

Segundo. Que la dependencia adopte los modelos de planeación estratégica adaptativa para el desarrollo sostenible mediante más institucionalidad incluyente, multisectorial y vinculante de los CCDS.

Tercero. Que la dependencia actualice, mejore, amplifique, organice y simplifique para estos efectos el acuerdo de creación de los CCDS

Cuarto. Transformación de los Consejos Consultivos Ciudadanos para el Desarrollo Sustentable en Consejos Ciudadanos vinculantes (o mejor: Institutos de Planeación Estratégica Adaptativa –IPEAS– de cada entidad de la nación).

Esta recomendación fue elaborada por:

Comisión Técnica o Grupo de Trabajo:	Agenda Verde
--------------------------------------	--------------

Coordinador de la Comisión Técnica o Grupo de Trabajo:	Ángel Daen Morales García
Consejeros integrantes:	Francisco Fernández Martín Camacho Luis Tamayo

Dado en Santiago de Querétaro, Querétaro sede de la VI Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Centro, el 28 de octubre de 2015.