

La cuestión ambiental a partir de 1989 y su situación actual

Julia Carabias* y Enrique Provencio**

¿C ómo veíamos la cuestión ambiental hacia fines de los años ochenta del siglo xx? Con más esperanza que ahora, sin duda. No faltaban advertencias del deterioro ecológico, aunque sabíamos menos que ahora, es cierto. Sin embargo, había muchos trabajos académicos al respecto, y ya estaba en marcha todo un movimiento mundial por el desarrollo sustentable, que partía, precisamente, de conocimientos que anticipaban que en el futuro próximo la humanidad enfrentaría nuevas dificultades si no se atacaban a fondo las causas de la degradación ambiental. Vivimos ya en ese futuro próximo, y 30 años después de la fundación del IETD estamos ante una crisis planetaria plenamente reconocida.

Entre quienes fundamos el IETD en 1989 había un grupo que se ocupaba en el trabajo ambiental, tanto en algunas regiones y comunidades como en el ámbito académico. Formábamos parte de una corriente que valoraba la integración de las dimensiones ambientales con las sociales, las económicas y las políticas. Lo hacíamos con optimismo y voluntad, buscando un desarrollo más humano y amigable con el entorno. Hoy la evidencia científica y la vivencia cotidiana muestran que a pesar de lo realizado, que no ha sido poco, nos encontramos ante urgencias mayores que entonces; pero a pesar de todo, hay razones para pensar que es posible conseguir un desarrollo más sustentable.

Años setenta y ochenta

Durante los años setenta se acumularon evidencias científicas sobre los impactos ambientales de muchos proyectos gubernamentales, particularmente en el trópico húmedo, con la destrucción de selvas para destinarlas a actividades ganaderas. Tales proyectos detonaron las protestas de universitarios que compartíamos la tradición de luchas sociales y sindicales.¹

Los años ochenta vieron pasar muchos y grandes cambios respecto a los asuntos ambientales. La política ambiental mexicana había comenzado en 1971 con un sesgo heredado del contexto internacional. Ya para entonces, en los países desarrollados había movilizaciones de grupos ecologistas por los altos niveles de

* Bióloga. Profesora de la Facultad de Ciencias de la UNAM.

** Economista. Investigador independiente del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM.

¹ Víctor M. Toledo, "Uxpanapa: ecocidio y capitalismo en el trópico", *Nexus*, noviembre de 1978.

contaminación del aire y el agua en sus países. La Organización de las Naciones Unidas llevó a cabo la primera Cumbre Sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo en 1972, y en el contexto de los debates preparatorios México fundó la primera Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en el seno de la Secretaría de Salud. La visión ambiental quedaba marcada como un tema de salud humana.

Muchos estudiosos de la economía argumentaron desde entonces que el alto crecimiento económico contribuía al agotamiento de los recursos renovables y no renovables, y afectaba la capacidad de la naturaleza para dotar de agua y otros bienes a la sociedad. No se utilizaba todavía el concepto de servicios ambientales. Surgieron corrientes de pensamiento que integraban los temas ambientales a los económicos, como los límites del crecimiento,² el ecodesarrollo,³ el crecimiento estable,⁴ entre otras.

Estos y otros antecedentes contribuyeron a que a principios de los ochenta la izquierda mexicana enarbolará la bandera ambiental. El Partido Socialista Unificado de México, que contendió en las elecciones federales de 1982, elaboró un planteamiento sobre política ecológica⁵ y colocó el debate en la agenda de desarrollo. El nuevo gobierno amplió la gestión ambiental con una visión de ecosistema y no solo de la salud humana, y así se fundó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Poco después, con un Congreso un poco más plural, se decretó en 1987 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que sigue siendo la viga maestra de la gestión ambiental treinta años después.

La década de los ochenta se caracterizó también por la proliferación de organizaciones de la sociedad civil y por grupos de académicos que iniciaron investigaciones y acciones de desarrollo en el medio rural con comunidades campesinas e indígenas.⁶ La información científica fue demostrando que los procesos de deterioro avanzaban muy aceleradamente. Un caso emblemático sirve de indicador: la deforestación en el país entre 1976 y 1993 fue de un poco más de 18 millones de hectáreas, es decir, 8% de los ecosistemas terrestres nacionales. Poco más de un millón de hectáreas de cobertura vegetal perdidas por año, y de éstas, casi 40% correspondieron a las selvas tropicales.⁷

Para 1989, año de fundación del IETD, se empezaba a conocer un marco innovador para el tema que nos ocupa: el desarrollo sustentable. La Comisión de las

² Dennis L. Meadows *et al.*, *Los límites del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

³ Ignacy Sachs, "Ambiente y estilo de desarrollo", *Comercio Exterior*, xxiv, 1974, pp. 360-368. Enrique Leff (ed.), *Memorias del Primer Simposio sobre Ecodesarrollo*, México, Asociación Mexicana de Epistemología, 1977.

⁴ Herman E. Daly, *Steady-State Economics* (1a. ed. Freeman, 1977); 2a. ed., Washington, Island Press, 1991.

⁵ Julia Carabias y Víctor M. Toledo (coords.), *Ecología y recursos naturales: Hacia una política del PSUM*, México, Ediciones del Comité Central [del PSUM], 1983.

⁶ Julia Carabias, Enrique Provencio y Carlos Toledo, *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, p. 138.

⁷ Fernando Tudela, *La modernización forzada del trópico: el caso de Tabasco. Proyecto integrado del Golfo*, México, El Colegio de México, 1989.

Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo,⁸ nombrada pocos años antes por el Secretario General y encabezada por Gro Harlem Brundtland, lanzó el informe *Nuestro futuro común*, que marcó un parteaguas para el medio ambiente pues integró las cuestiones sociales, económicas y ambientales bajo el enfoque de la sustentabilidad.

Al terminar los años ochenta México tenía ya centenares de jóvenes, muchos formados profesionalmente y con visiones optimistas y reformistas, apostando por un cambio hacia la sustentabilidad del desarrollo. Las instituciones académicas abrían nuevas áreas de conocimiento y programas de formación ambiental, en un entorno de intensa y novedosa reflexión interdisciplinaria. El país estrenaba un excelente marco legislativo, y se registraban repercusiones directas en el quehacer político tanto en el ámbito global como en las agendas nacionales. También estaban en marcha programas y proyectos con estrechos vínculos entre la sociedad, la academia y las comunidades rurales y urbanas. Por estas y otras razones, muchos involucrados en la cuestión ambiental compartíamos la expectativa de que avanzaríamos más rápido en el control de los procesos de deterioro ambiental. Algunos de ellos estábamos entre los fundadores del IETD.

La madurez y el clímax en los noventa

En 1992 se registró un hito global con la Cumbre de la Tierra, la convocatoria ambiental global más significativa de entre las realizadas hasta ahora. Gobiernos (casi 150 jefes de Estado) y miles de organizaciones de la sociedad civil se dieron cita en Río de Janeiro para debatir sobre las vinculaciones de los temas ambientales con la pobreza y el bienestar social. Las reflexiones sobre las relaciones sociedad-naturaleza alcanzaron su clímax. El interés ambiental de los gobiernos nunca había sido tan alto... y nunca volvió a registrarse el mismo grado de compromiso.

La investigación científica había demostrado los cambios en el clima, el aceleramiento de la pérdida de la biodiversidad, los riesgos de la pérdida de los bosques y del abuso y contaminación del agua y el suelo. El negacionismo climático estaba presente, claro, pero las evidencias sobre el calentamiento global ya eran abundantes. Se adoptaron en esta Cumbre: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Agenda XXI, la Declaración de Río, los Principios sobre los Bosques y, poco después, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Todo este cúmulo de innovaciones y acuerdos multilaterales, con una gran legitimidad por la presencia de los jefes de Estado, dio orientaciones para la construcción de las agendas nacionales durante todo el resto de la década y hasta la fecha. Aún ahora, al terminar la segunda década del siglo XXI, seguimos bajo el paraguas de aquellos acuerdos multilaterales de 1992.

México llegó a la Cumbre con la novedad de dos nuevas instituciones, creadas precisamente al tenor de las discusiones en la Cumbre de la Tierra. En 1992 la

⁸ CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), *Nuestro futuro común*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 1987.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social, con dos órganos desconcentrados, el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección Ambiental. Este conjunto colocaba el tema ambiental vinculado al programa más importante de la Presidencia, Solidaridad, para atender la pobreza y, al tiempo, cumplía con las expectativas de las negociaciones en torno al Tratado de Libre Comercio. La preocupación de Estados Unidos era que la falta de una normativa ambiental estricta y la debilidad de aplicación de la ley favoreciera a que las empresas se trasladaran a México con la consecuente pérdida de empleos en Estados Unidos.⁹ La otra institución fue la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, que al paso de unos cuantos años se convirtió en la más importante del mundo en su género.

Dos años después, en 1994, el tema ambiental dio otro salto sustantivo. La activa participación social de la época, el conocimiento acumulado y el contexto internacional fueron propicios para que finalmente se integraran en una sola institución la gestión de la conservación y uso de los recursos naturales. Así, los sectores que estaban dispersos y desarticulados, responsables de la administración del agua, de la pesca, de los bosques, se fusionaron en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). Se avanzó, además, en la adecuación de un marco legal ambiental a la altura de las nuevas condiciones, se establecieron nuevas políticas integradas y sus programas correspondientes con una visión para hacer compatible la superación de la pobreza y el respeto al medio ambiente.

Los criterios de sustentabilidad ambiental empezaron a influir en el uso y abuso de los recursos naturales. Esta nueva construcción sentó las bases institucionales, legales y programáticas de una política ambiental moderna, con una amplia participación de la sociedad y de la evidencia científica para la toma de decisiones. Sin embargo, aunque el presupuesto para el sector se incrementó significativamente, partía de una base original tan precaria que fue insuficiente para las nuevas necesidades que se estaban creando. Inmersa en una crisis económica que duró la mayor parte del sexenio, la primera secretaría ambiental federal no tuvo tiempo de madurar ni presupuestalmente ni en términos de recursos humanos. Tampoco se lograron los avances planeados y deseados en materia de sustentabilidad del recurso hídrico, y continuó la inercia de las obras de infraestructura hidráulica. Sin embargo, quedaron establecidos los cimientos de un cambio hacia el desarrollo sustentable.

Cabe apuntar que un grupo amplio de integrantes del IETD intervino activamente en la creación y despliegue de esta nueva generación de instituciones ambientales mexicanas, e impulsó cambios a tono con la transición democrática nacional, sobre todo en los espacios de intervención ciudadana en las políticas públicas, las reformas para la transparencia y el acceso a la información, la promoción de un marco de derechos ambientales, el acceso a la justicia ambiental y el control y erradicación de la corrupción, entre otros aspectos.

⁹ Enrique Provencio, "Desarrollo, desigualdad y ambiente", *Economía Informa*, 230, julio de 1994.

Avances y reveses en el nuevo milenio

Poco a poco se fueron gestando en las instituciones de educación superior nuevas licenciaturas, maestrías, doctorados, diplomados, especialidades y programas de investigación. Este acierto fue construyendo una masa crítica de alto nivel en el país en materia ambiental. Las organizaciones de la sociedad civil se multiplicaron, pero con el tiempo fueron perdiendo perspectiva nacional para concentrarse en asuntos regionales y locales. Las fuentes de financiamiento gubernamentales y privadas se diversificaron y las entidades federativas constituyeron sus respectivas instituciones ambientales.

En el ámbito global el retroceso fue palpable. El derribo de las Torres Gemelas en Nueva York marcó un parteaguas. El interés por el medio ambiente fue desplazado por el terrorismo, la violencia y el narcotráfico, temas que han ocupado desde entonces la mayor atención en las agendas nacionales.

Con el cambio de gobierno de diciembre de 2000 la institucionalidad ambiental sufrió un primer revés. Por compromisos de campaña el presidente de la República sustrajo el sector pesquero de la Semarnap y lo ubicó en el sector agropecuario. La visión de sustentabilidad ambiental perdió la fuerza que empezaba a consolidarse y la predominancia productiva regresó a la política pesquera. La Semarnap se convirtió en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). En contraste, y como un gran acierto, se constituyó la Comisión Nacional Forestal, con cuantiosos recursos económicos, que permitió avanzar de manera sustantiva en la gestión forestal en el país y derivó en una nueva ley.

En el sexenio 2006-2012 el tema del cambio climático alcanzó su máxima presencia en la agenda nacional: se elaboró una Estrategia de Cambio Climático, un Programa Especial de Cambio Climático y se decretó la Ley de Cambio Climático en 2010, todo ello con una amplia participación de la sociedad, la academia y los sectores gubernamentales, lo que constituyó un verdadero ejercicio de planeación transversal con sustentabilidad ambiental. Su aplicación dejó mucho que desear y, sobre todo, perdió el impulso en el siguiente periodo gubernamental, que dejó caer en picada el tema ambiental, con todo y su presupuesto. Por un lado, la herencia de la guerra contra el narcotráfico y, por el otro, el discurso predominante del crecimiento económico por encima de obstáculos ambientales fue el preámbulo para los recortes del gasto público y de personal especializado en las instituciones ambientales.

Dos hechos globales fueron quizá los que más contribuyeron a que la agenda ambiental nacional no se desdibujara completamente y que mantuviera cierto apoyo al más alto nivel político. Ambos ocurrieron en 2015. Uno fue la aprobación de la Agenda 2030 de Desarrollo y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Asamblea General de la ONU, acuerdos adoptados por México, que se sumaron al marco legal ambiental nacional. Se trata de una Agenda integradora de los principales retos que debe enfrentar la humanidad en las siguientes décadas y tiene la virtud de abordar los distintos desafíos desde todas las variables que causan el problema, ofreciendo orientaciones para su solución mediante la definición de más de 169 metas específicas.

El otro fue la organización en México de la Conferencia de las Partes (COP13) del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En el contexto de la COP13 la Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad coordinó la elaboración de la Estrategia Nacional de Biodiversidad con una muy destacada participación académica y no gubernamental. Lamentablemente, la Estrategia carece de un mecanismo de obligatoriedad y de implementación coordinada y ha quedado muy relegada en su implementación, perdiendo el potencial para avanzar hacia el desarrollo sustentable.

La importancia de la política ambiental en las políticas públicas se ve reflejada en el presupuesto. Entre 2004 y 2009 el presupuesto autorizado a Semarnat creció a precios constantes en 25%, se estancó entre 2009 y 2014 y empezó su desplome en 2016. Para 2017 había retrocedido al nivel de 2005. En 2014 alcanzó un máximo de 0.38% del PIB y en 2019 bajó a 0.16 por ciento.¹⁰

Presente y futuro

En el mundo y en México se han registrado avances significativos en las instituciones, la legislación y la gestión pública, hay mejoras en la cultura y las prácticas concretas, pero los avances ambientales están por debajo de lo esperado y de lo necesario. En pocas palabras, y sin despreciar lo conseguido, en la mayoría de los procesos no hemos podido revertir las tendencias profundas del deterioro ecológico y los avances hacia la sustentabilidad del desarrollo son muy lentos. Si se compara con las visiones fines de los años ochenta, las expectativas están disminuidas.

Se conoce bien que los tiempos ecológicos siguen ritmos distintos a los económicos y desde hace mucho se sabe que las transiciones ambientales son lentas. Aun así, hemos ido a un ritmo inferior a lo que podríamos haber logrado. Las causas son variadas. Una de ellas se encuentra en la dimensión global. Han proliferado los acuerdos multilaterales, en prácticamente todos los temas —cambio climático, biodiversidad, desertificación, agua, bosques, residuos peligrosos y contaminantes persistentes, por ejemplo— y hay más y mejor información y conocimiento; también hay más instituciones de gestión e instrumentos, pero al mismo tiempo surgieron nuevas resistencias al cambio que debilitaron los impulsos que se vislumbraban en los años noventa. La crisis del multilateralismo empantanó las negociaciones, y el financiamiento y la cooperación nunca llegaron a los niveles requeridos para llevar a cabo las convenciones y tratados internacionales.

Otras causas son internas, y tienen relación sobre todo con las resistencias para asumir los costos económicos y tecnológicos de la transición al desarrollo sustentable, ignorando o más bien eludiendo el hecho conocido de que los costos de la inacción son mayores para la sociedad en el presente y en el futuro. También podemos ver otras razones de nuestro rezago ambiental en las torpes visiones que siguen sin asumir en los hechos que ya estamos de lleno en medio

¹⁰ Enrique Provencio y Julia Carabias, “El presupuesto federal de medio ambiente: un trato injustificado y desproporcionado”, *Este País*, 336, abril de 2019.

de un cambio global que está rebasando los umbrales planetarios, y no solo en lo climático, sino también, e incluso más, en la biodiversidad, el estrés hídrico, la contaminación de mares y costas, entre otros.

Al paso de estas tres décadas en México han desaparecido centenas de especies y miles de sus poblaciones, las cuales ni siquiera la ciencia llegó a conocer, debido principalmente a la deforestación de cerca de 30 millones de hectáreas de ecosistemas naturales; es decir, en treinta años perdimos cerca 25% del patrimonio natural que tenía México en los años ochenta. Si consideramos sólo los ecosistemas arbolados, selvas y bosques, la pérdida es de 47% en este periodo. La pérdida acumulada del patrimonio natural ya rebasa el 53%. Ese es el cambio que debemos detener, y que requiere reforzar los esfuerzos públicos y sociales para la sustentabilidad del desarrollo.

Podríamos seguir haciendo un recuento del deterioro de la calidad del aire en las ciudades, del incremento de la producción de residuos sólidos y peligrosos, de la contaminación del agua y sobreexplotación de los acuíferos, pero rebasa a la intención de este texto. Podemos en síntesis resumir que, en ningún caso, hemos revertido las tendencias.

Se suman a este desalentador diagnóstico las señales que el presente gobierno ha estado enviando desde que tomó posesión, en incluso desde el periodo de transición en el segundo semestre de 2018. Por ejemplo, el fomento de grandes megaproyectos que no responden a una planeación regional ni respetan la normativa ambiental que tanto trabajo le ha costado al país construir; las agresiones a las organizaciones de la sociedad civil, no solo desconociendo su imprescindible papel para el avance de las políticas ambientales y el desarrollo regional, sino descalificándolas injustificadamente, bajo sospechas de mal uso de recursos, y tratando a todas con el mismo rasero.

Las señales para los próximos años son muy confusas, por decir lo menos. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 ha hecho caso omiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030, perdiendo una gran oportunidad de articular las políticas nacionales bajo esas orientaciones, que no solo son un compromiso moral de México, sino que constituyen una verdadera agenda para el desarrollo sustentable, para la superación de la pobreza, la equidad, el desarrollo regional y la sustentabilidad ambiental. De forma acelerada, en el primer año del nuevo gobierno se fue retrayendo el impulso a las energías renovables y se opacó el apoyo a los compromisos mexicanos para cumplir con las metas nacionales adoptadas en el Acuerdo de París, entre otras señales de una política ambiental débil y sin el suficiente apoyo político.

Por si fuera poco, luego de la precaria situación presupuestal con la que cerró la administración federal pasada, el nuevo gobierno aplicó recortes adicionales de 20% para 2019 y se anuncian algunas reducciones más para los próximos años. A precios constantes, el presupuesto ambiental con el que iniciará la tercera década del siglo XXI es igual al que se tenía en el año 2000, así que se perdió todo lo incrementado en los últimos 20 años. Esto deja a la autoridad ambiental en una situación muy difícil para cumplir con sus responsabilidades.¹¹

¹¹ Provencio y Carabias, *ibid.*

Parecería que no hay motivos para mantener algún optimismo, pero no es así. México todavía cuenta con 90 millones de hectáreas de ecosistemas naturales terrestres, en relativo buen estado de conservación, que pueden ser —bien usados y manejados—, la base de un nuevo tipo de desarrollo para el bienestar y compatible con su conservación. Porque existen centenas de experiencias exitosas de desarrollo regional sustentable que pueden convertirse en políticas públicas. Porque nunca hemos tenido la cantidad y calidad de información accesible como en el presente. Porque hay millones de jóvenes entre 15 y 40 años que constituyen la fuerza de un cambio, muchos de ellos preparados y crecientemente preocupados. Falta seguir construyendo los mecanismos y oportunidades para que se ocupen y nuevas generaciones también están ya ocupados en ello.

En 1989 en el IETD entendíamos que el desarrollo nacional suponía horizontes más amplios que los económicos, que necesitábamos un gran esfuerzo ambiental para proteger los ecosistemas y sus servicios a la sociedad, que debíamos formar parte activa de las corrientes mundiales que se sumaban a ese gran cambio planetario hacia la sustentabilidad. Muchos nos adherimos a ese esfuerzo, desde las comunidades, los centros de investigación y de estudio, o desde las instituciones públicas y civiles. Impulsamos, de hecho, una política para el desarrollo sustentable convergente con la transición democrática. El resultado no ha sido tan satisfactorio como lo esperábamos, así lo hemos comentado en este artículo, pero contamos con logros que ahora deben ser fortalecidos. En eso seguiremos empeñados, en acelerar la transición al desarrollo sustentable.Ω