



CONAGO

Conferencia Nacional de Gobernadores

Comisión de Medio Ambiente



○ **AGENDA AMBIENTAL**

CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

Contenido:

- Introducción
- Objetivo de la Comisión
- Contexto Ambiental
- Agenda Ambiental Mundial
- Agenda Ambiental Nacional

Avances Situación Actual y Retos

- Propuesta de Agenda Ambiental CONAGO
- Ejes Temáticos:
 - Transversalidad
 - Federalismo integral
 - Desarrollo Sustentable y Sostenido
 - Estado democrático y derecho



○ INTRODUCCIÓN

La integración de la política ambiental y el tratamiento integral de cada uno de los problemas ecológicos es nuestra única garantía de lograr cambios profundos a nivel de política de estado y de comportamiento social. Las perspectivas de futuro dependen de lo que emprendamos y logremos en el presente. Recuperar y preservar nuestras riquezas naturales, vivir en un ambiente limpio y construir un desarrollo sustentable justo, solo se alcanzarán trabajando juntos hoy.

Manteniendo pleno respeto de las instituciones del país y en la búsqueda de fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, este foro permanente propone el diseño de políticas públicas para el fortalecimiento del proceso de descentralización, con una planeación y diseño de programas incluyentes que propicien una mejor calidad de vida a la población.

Los miembros de la Conferencia Nacional de Gobernadores CONAGO están conscientes de que México debe de ser un país fuerte, sustentado en estados y municipios con solidez financiera y capacidad jurídica para atender las demandas sociales. Es evidente que todo país desarrollado ha logrado alcanzar un nivel de crecimiento económico con equidad, cuando cuenta con paz social, certidumbre democrática, estabilidad en las variables macroeconómicas fundamentales y una administración pública federalizada a gran escala.

○ **OBJETIVO DE LA COMISIÓN**

Presentar a la consideración del Pleno de Gobernadores de la CONAGO propuestas de política ambiental federalista, que permitan el desarrollo sustentable y sostenido de todas las regiones de nuestro país, para alcanzar una mejor calidad de vida de sus habitantes; acciones necesarias para su instrumentación; así como su seguimiento y evaluación.

○ **CONTEXTO AMBIENTAL**

AGENDA AMBIENTAL INTERNACIONAL

Es en la Cumbre de la Tierra en 1992 inicia la conformación de un inédito régimen ambiental internacional, representado por una nueva generación de acuerdos ambientales multilaterales. El tema ambiental se reafirma en la Declaración de Río como una dimensión del desarrollo, y que califica el crecimiento económico y social al remitirse a los fundamentos mismos de los procesos de producción y consumo.

Actualmente el tema ambiental es más relevante que nunca y plantea imperativos distintos de gestión ambiental global y por ende de cooperación internacional. Por una parte, al instar a los gobiernos a un desempeño internacional más proactivo a fin de proteger los bienes públicos globales sobre la base de esquemas multilaterales innovadores; y por otra, al propiciar un rol cada vez más protagónico del sector privado, sobre todo en algunos acuerdos ambientales multilaterales y sus protocolos, tales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kyoto, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada, en Johannesburgo, Sudáfrica, se comprometieron los países miembros de Naciones Unidas, a seguir trabajando en los temas propuestos en la Cumbre de la Tierra, así como dar énfasis a lo relacionado con el desarrollo urbano, el crecimiento poblacional, la educación ambiental y reforzar la legislación en la materia.

En una comparación mundial, los países de América Latina se caracterizan por el elevado nivel de ratificación de al menos 10 de los acuerdos ambientales multilaterales jurídicamente vinculantes. Sin embargo, esta celeridad en la ratificación contrasta con una instrumentación limitada que se explica por diversas razones. Entre las que destacan:

- 1.** El incumplimiento, por parte de los países desarrollados, de los compromisos fundamentales adquiridos en la Cumbre de la Tierra.
- 2.** El liderazgo de los países de América Latina en las negociaciones relacionadas con dos temas ambientales de particular relevancia en la agenda global, el cambio climático y la biodiversidad. Un ejemplo claro de este hecho se produjo en el marco del Protocolo de Kyoto, por medio del mecanismo para un desarrollo limpio, desempeñando un papel pionero en las negociaciones internacionales para conceptualizar este mecanismo que puede representar ingresos económicos para América Latina y el Caribe en favor de la agenda de desarrollo sostenible.
- 3.** Falta la implementación de instrumentos que permitan la vinculación de las autoridades con la sociedad civil.

○ **AGENDA AMBIENTAL NACIONAL**

México ha participado en numerosas reuniones bilaterales, regionales y multilaterales, en las que ha promovido iniciativas orientadas a la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales y a revertir las tendencias del deterioro ambiental.

De esta forma, se han consolidado avances como los siguientes:

- Promoción de políticas con enfoque integral de desarrollo sustentable.
- Fomento de programas, esquemas e instrumentos multilaterales, regionales y bilaterales.
- Cooperación internacional, salvaguardando y promoviendo los intereses nacionales.

El gobierno mexicano ha asumido una actitud responsable y ha cumplido con los compromisos, tales como: la elaboración de informes nacionales, la creación de programas que evalúen el estado del medio ambiente y garanticen el cumplimiento de los acuerdos internacionales ratificados por nuestro país, y la promoción de la cooperación internacional para transitar hacia el desarrollo sustentable.

A pesar de lo anterior, los planes y programas que se han gestado, tanto a nivel público como privado, representan aproximaciones y bases importantes en la búsqueda de soluciones y respuestas al grave y creciente problema de la contaminación, además de representar los cimientos de una cultura no sólo social, sino política en materia de protección del medio ambiente.

○ AVANCES, SITUACIÓN ACTUAL Y RETOS

En el último siglo, México ha sufrido una profunda transformación demográfica, ya que en 1900 había poco más de 13 millones de habitantes y para el 2000 casi se alcanzaron los 100 millones, en tanto para el 2005 sumó 103.3 millones de habitantes. También pasó, de ser un país rural a uno donde la mayor parte de la población vive en localidades urbanas (mayores a 2 mil 500 habitantes).

Las entidades federativas predominantemente urbanas son el Distrito Federal, Nuevo León, Jalisco, Baja California y Coahuila; en contraste, Oaxaca, Chiapas e Hidalgo, menos de la mitad de su población habita en localidades rurales.

Este crecimiento ha demandado una mayor presión sobre los recursos naturales, encontrando el siguiente Estado, de acuerdo a datos de la SEMARNAT, por tema específico:

Agua

Al igual que en el resto de los países, en México se han destinado más esfuerzos para suministrar agua para el consumo humano que para la construcción de infraestructura sanitaria (alcantarillado). En 2004, la cobertura nacional de alcantarillado alcanzó un 77.5% de las viviendas con este servicio. La cobertura en las zonas urbanas de este servicio fue de 90.7% en ese mismo año y en las zonas rurales de 38.5%. El tratamiento de aguas residuales municipales es muy bajo en el país, tan solo en 2003 se contaba con una capacidad instalada para procesar 89.6 m³/s en los sistemas municipales, pero sólo se trataron alrededor de 60.2 m³/s. En el mismo año,

los centros urbanos generaron 255 m³/s de aguas residuales, de las cuales 80% se colectó en alcantarillas y de éstas sólo 29.7% fue tratada antes de ser vertida a los cuerpos de agua.

Cambio de uso de suelo

Entre 1993 y el año 2002, alrededor de 2.8 millones de hectáreas cambiaron de ser bosques, selvas, matorrales y pastizales para convertirse a otros usos, todo ello a un ritmo de cerca de 306 mil hectáreas por año. En términos netos, los ecosistemas más afectados entre esas fechas fueron las selvas (se perdieron alrededor de 1.3 millones de hectáreas), seguidas por los matorrales (cerca de 953 mil hectáreas) y los bosques templados (aproximadamente 370 mil hectáreas).

Deforestación

Entre 1988 y el año 2005, las estimaciones de la tasa de deforestación han oscilado entre las 316 mil y las 800 mil hectáreas de bosques y selvas por año. En el contexto mundial, en Latinoamérica México fue uno de los países con la mayor tasa de deforestación, tan sólo por debajo de Brasil, Costa Rica, Guatemala y El Salvador. En nuestro país, las actividades agropecuarias son la principal causa de la pérdida de bosques y selvas, seguidas por los desmontes ilegales y los incendios forestales.

Calidad del aire

En todas las zonas urbanas monitoreadas la contaminación por monóxido de carbono (CO), bióxido de azufre (SO₂) y bióxido de nitrógeno (PM₁₀) parece estar bajo control, ya que en los últimos años el número de días en que se rebasaron las normas respectivas es mínimo y en varios casos incluso

es cero. Esta mejora se debe, en gran parte, a la reformulación de los combustibles que suministra PEMEX.

En materia de emisiones de bióxido de carbono (CO₂) México contribuye con poco menos del 2% de las emisiones totales mundiales. El inventario nacional de gases de efecto invernadero GEI indica que las emisiones de CO₂ generadas por la quema de combustibles fueron alrededor de 350 millones de toneladas en 1998. La variación promedio de la temperatura promedio de la temperatura global en los últimos diez años fue 0.42°C superior al promedio del periodo 1951-1980, siendo 1998 el año en que se registró el mayor incremento (0.56°C).

Residuos

De 1997 a 2004 la generación per cápita se incrementó un promedio de 4 kilogramos al año, alcanzando la cifra de 328 kilogramos por habitante. Aún no se han incorporado tecnologías de vanguardia para la solución de este problema por lo que es relativamente frecuente que los residuos se viertan sobre depresiones naturales de terreno.

Por otro lado no existe certeza plena sobre la generación de residuos peligrosos (RP) en el país. En 1999 se estimó una generación de casi 3.2 millones de toneladas (de 12 mil 514 empresas que lo manifestaron), en el año 2000 se estimó una generación de 3.7 millones de toneladas (27 mil 280 empresas) y en 2004 esta cifra subió a 6.17 millones de toneladas (35 mil 304 empresas). En 1996 las fuentes generadoras más importantes de RP en el país fueron los sectores manufacturero (77%), minero y petrolero (11%).

Biodiversidad

México es un país muy importante, ya que aproximadamente el 10% de las especies que existe en el planeta se encuentran en su territorio, ubicándolo en uno de los países llamados "megadiversos".

La NOM-059-SEMARNAT-2001 reconoce actualmente 2 mil 583 especies mexicanas en alguna condición de riesgo, siendo las plantas el grupo más afectado (939 especies) seguidos por los mamíferos (126 especies) y las aves.

Degradación de suelos

Para el año 2000 la superficie con riesgos de pérdida de suelo ocasionada por el agua fue de 42%. Asimismo el 45.2% de la superficie del país presenta degradación inducida por el hombre. Por su parte los riesgos de pérdida de suelo por erosión eólica fue del 89%.

De acuerdo con la SEMARNAT, la "Huella Ecológica" es una forma de medir la intensidad del impacto de la población sobre el medio ambiente, a través de la cantidad de superficie que requiere para producir los bienes que consume, dotarlo de servicios y absorber o reciclar sus desechos.

En 2001, la huella ecológica promedio per cápita en el mundo era de 2.2 hectáreas de superficie, valor 22% mayor que las cerca de 1.8 hectáreas de terreno productivo de las que se disponía. Entre 1961 y el año 2001, la huella ecológica global creció cerca de 2.5 veces.

Desde 1986, la huella ecológica mundial sobrepasó la superficie disponible; para el año 2001 ya requeríamos 1.21 “planetas” para sostener a la población humana actual.

Para el año 2001, la huella ecológica estimada para México fue de 2.5 hectáreas (más de la mitad de ella producida por el consumo de energéticos), valor superior a la disponibilidad de superficie productiva que era tan sólo de 1.68 hectáreas por habitante.

- La huella ecológica promedio de los países desarrollados es de 6.4 hectáreas, lo cual contrasta con las 3.3 hectáreas de las que disponen; la de los países en desarrollo es de 1.9 hectáreas, ligeramente por debajo de las 2 hectáreas con las que cuentan.
- México se encuentra entre los veinte países con las mayores huellas ecológicas en el mundo (las mayores huellas ecológicas son las de Kuwait, Estados Unidos y Australia).

Una vez analizado el problema en su contexto más global y puntualizados los enfoques ecologistas más representativos, resulta intuitivo pensar que ningún país del mundo, y mucho menos México, escapa a la problemática ambiental. En el caso de México, y ubicado en el contexto anterior, son muchas las cosas que se deben analizar, puntualizar y reflexionar. Nuestro país presenta actualmente uno de los problemas de contaminación más graves del mundo, no sólo por los niveles de devastación, desertificación, niveles de ozono, ruido, deforestación, erosión y desechos nucleares, sino por la débil legislación que se tiene al respecto, la poca cultura y conciencia ecológica y la imperiosa necesidad de lograr altas tasas de crecimiento que permitan un sostenido y real despegue económico.

○ **PROPUESTA DE AGENDA AMBIENTAL CONAGO**

La respuesta que México necesita a las acciones que los mexicanos quieren y las soluciones a los problemas ambientales, requieren transitar hacia la construcción de políticas ambientales integrales, que fortalezcan la actuación de los tres ordenes de gobierno con la participación decidida de la sociedad, que permita construir un desarrollo sustentable y sostenido en el marco de nuestro Estado de Derecho Democrático.

a) Ejes Temáticos:

TRANSVERSALIDAD

Lograr la cohesión de los actores públicos privados y sociales en acuerdos comunes para que la variable ambiental incida en las distintas áreas de las políticas públicas, solo se logrará mediante la colaboración interinstitucional y de poderes; que permita alcanzar un desarrollo equitativo, justo y sustentable.

La transversalidad ambiental permite la suma de esfuerzos, de recursos y de talentos que permite concretar acciones en tiempos más cortos; esta política ha alcanzado importantes logros en la presente administración del gobierno federal, sin embargo, en los estados falta mucho por hacer y más aún en los municipios.

Por lo anterior, es imperiosa la implementación de políticas de transversalidad a nivel estatal y municipal, que tendrá que estar precedida de un amplio proceso de participación social, formación de recursos humanos, reformas administrativas y legales, además de la asignación de

recursos económicos, solo con este proceso estaremos en posibilidades de que los aspectos ambientales incidan a través de políticas públicas en todo proceso de crecimiento de México.

La transversalidad de la política ambiental implicará además la coordinación entre distintas comisiones de la CONAGO tales como: Ciencia y Tecnología, Educación, Hacienda, Salud y Turismo, mediante acciones como: la incorporación de la materia de educación ambiental a nivel curricular, incremento de apoyos a la investigación y a la creación de tecnologías ambientales; y la planificación territorial con enfoque ambiental.

Objetivo:

Incorporar el componente ambiental en todas las políticas públicas para fortalecer el desarrollo sustentable.

FEDERALISMO INTEGRAL

Sólo redistribuyendo el poder hacia los estados y los municipios, se permitirá a ese poder descentralizado convertirse en polo de desarrollo y de atracción de la población y de los recursos, entendiendo que el poder, es la capacidad de hacer, gobernar, conducir y utilizar los recursos de la nación para el bien de la comunidad estatal o municipal.

Actualmente el orden del gobierno estatal, comparado con el federal, la institucionalización del poder ha sido más lenta y desigual. En contraste, en el nivel del gobierno municipal, hasta antes de 1999, prácticamente no existía una estructura institucional, que permitiera dar continuidad a las políticas públicas municipales. Sobre todo con el recorte presupuestal, que ha minado los recursos y participaciones a los Estados y Municipios,

resultando en una total indefensión para combatir y resarcir el daño ambiental de sus comunidades.

El Federalismo ambiental, no escapa de la problemática antes expuesta, de tal suerte que durante la última década se ha trabajado en el establecimiento de una estructura organizativa ambiental, en el orden federal, sin fundamentar una política nacional en los órdenes estatal y municipal.

Ello conduce a la reflexión sobre la necesidad de desarrollar soluciones eficaces, eficientes y coordinadas para conservar el medio ambiente.

Es por lo anterior, que debemos propiciar el diseño, ejecución y evaluación de un programa ambiental, a través de la participación activa de organizaciones de la sociedad civil, y proponer a los legisladores, importantes reformas legales, que permitan originar una política de descentralización de la gestión ambiental que contemple una instrumentación real de las competencias previstas en la Constitución de la República y la Ley General de Equilibrio Ecológico para la Protección al Ambiente para fortalecer la eficiencia en la actuación institucional y mejorar la calidad de los servicios institucionales federales y en forma limitada los estatales, como actualmente se tiene considerada en el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA).

Actualmente, el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental busca la transferencia de responsabilidades a las entidades, sin concluir su ciclo de financiamiento, pues las entidades aportan parte de esos gastos, sin embargo, las políticas y las normas continúan definiéndose por el gobierno federal, por ello deben revisarse y establecer políticas conjuntas.

Así, deberemos de transitar hacia una descentralización de la gestión ambiental, fortaleciendo los instrumentos técnicos jurídicos y fiscales que permitan definir claramente las atribuciones, competencias y participaciones económicas que cada orden de gobierno necesita para alcanzar la autonomía operativa necesaria, antes de que el acelerado deterioro del medio ambiente y sus recursos naturales sea irreversible.

En la construcción de este marco de cooperación, deberá de estar incluido el papel que tendrá la sociedad.

Objetivo:

Fortalecer las atribuciones, competencias y participaciones económicas en materia ambiental que los gobiernos estatales y municipales requieren en función de sus características.

DESARROLLO SUSTENTABLE Y SOSTENIDO

Concebimos al desarrollo económico y social a partir de políticas ambientales integrales que den fortaleza a las regiones del país, que fomenten la productividad y la competitividad, con el aprovechamiento responsable de los recursos naturales.

El desarrollo sustentable deberá de estar alineado con estos propósitos, y será posible a través de una política de estado que de manera conjunta, sociedad y gobierno debemos definir.

Lo anterior lo lograremos mediante el fortalecimiento de la vocación de nuestras regiones, para lo cual proponemos la conformación de Comisiones Ambientales Regionales que desarrollen entre otras acciones: Programas de

capacitación en el área de medio ambiente, la transferencia de tecnologías limpias; gestionar la inversión de recursos para la mejora de ecosistemas; establecer indicadores para la evaluación del impacto del desarrollo en el medio ambiente, y contar a su vez con mecanismos de participación ciudadana para la evaluación ambiental.

Dirigirse hacia una etapa de desarrollo sustentable requiere sumar y coordinar esfuerzos en todos los órdenes, priorizando la atención a los recursos naturales y la protección al medio ambiente. Es un desafío sin precedente que no admitirá improvisaciones y que la Comisión de Medio Ambiente de la CONAGO asumirá con responsabilidad.

Objetivo:

Proponer políticas ambientales de desarrollo sustentable y sostenido acorde al potencial de cada región.

ESTADO DEMOCRÁTICO Y DE DERECHO

Para poder llevar a cabo una actualización de la legislación ambiental y así contar con un desarrollo sustentable regulado jurídicamente, se debe analizar el concepto de medio ambiente que está contemplado en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar". Al estar plasmado de esta manera en nuestra Carta Magna, debemos entender que se trata de un derecho de interés difuso, es decir, como "difuso" el grupo humano que coparticipa en el interés, y no tanto el interés mismo, que se puede percibir como concreto.

Entre los titulares de un interés difuso no existe relación jurídica alguna, la cual sí existe entre los titulares de un interés colectivo, ya sea por vinculación directa o jurídica. La diferencia tiende a atenuarse porque diversos sectores sociales, cada vez en mayor número, comienzan a organizarse jurídicamente con el fin de realizar una defensa efectiva de estos intereses.

Por lo anterior y al ser una garantía individual se debe entender que se podría recurrir al juicio de garantías pero como se explicó, al tratarse de un derecho de interés difuso no se puede hacer efectivo a través del juicio de amparo; ya que no se estableció la forma en que este derecho puede hacerse exigible. Para ello el legislador debió establecer por lo menos en la legislación secundaria la forma y términos de hacer valer tal derecho. Por lo antes expuesto resulta necesario establecer los instrumentos procesales para la apropiada tutela de tal derecho fundamental, con independencia de las acciones civiles, penales y administrativas.

De igual manera, es de gran relevancia hacer mención que el medio ambiente al ser un derecho y a la vez una responsabilidad; debe haber congruencia entre la legislación internacional que se traduce en nuestro marco legal con la firma de tratados jurídicamente vinculantes que al formalizarse adquieren rango de ley, es decir, la legislación ambiental mexicana debe seguir los lineamientos que marcan los propios tratados así como las declaraciones de observancia general. También es trascendente la efectiva aplicabilidad de los preceptos legales; porque de lo contrario se estaría violentando el estado de derecho que es el principio básico que buscan todos los estados libres, por lo tanto se estaría transgrediendo los compromisos internacionales adquiridos.

Objetivo:

Fortalecer el marco legal ambiental para que sea acorde a las necesidades de las Entidades Federativas, tomando en cuenta los criterios internacionales.

