

# PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO

*María Concepción Martínez Rodríguez*

*Miguel Alvarado Cardona<sup>1</sup>*

## RESUMEN

El presente trabajo tuvo el objetivo de realizar una revisión retrospectiva de cómo se ha ido diseñado la política ambiental en México desde la época de la colonia hasta nuestros días, desde un ángulo contextual nacional e internacional y con base a lo anterior poder realizar una prospectiva del futuro de la política ambiental.

El estudio histórico nos refleja que si bien el manejo de los recursos naturales siempre ha estado subordinado bajo el sector económico este no ha cambiado a lo largo de 500 años, el manejo de los recursos naturales y las externalidades de su explotación siguen siendo el modelo hasta ahora manejado, lo que ha cambiado lógicamente son los actores y los instrumentos políticos, estos últimos son los que marcan el presente y futuro de la política ambiental en México; algo importante ha sido la enorme influencia de los eventos o convenciones internacionales en la elaboración de las políticas ambientales, la política en México ha sido reaccionaria y en la mayoría influenciada por una política internacional, actualmente los temas en agenda son: agua, biodiversidad, cambio climático, ordenamiento territorial y costero, forestal y residuos; se ha apostado en la política ambiental por una creciente participación social, planes de manejo voluntario, y se están explorando instrumentos económicos ambientales, sin embargo estos últimos demandan una gran capacidad de manejo

---

<sup>1</sup> Doctora en Política Pública y Maestro en Ciencias. Docentes del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional.  
Agradecemos la participación en este proyecto del Maestro en Ciencias Rolando Reynoso Pérez, profesor-investigador del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional.

de información y socios estratégicos para su implementación, seguimiento y evaluación además de una política de reestructuración de las instituciones encargadas del sector ambiental en México.

Palabras clave: políticas ambientales, agenda ambiental, instituciones ambientales, instrumentos políticos ambientales.

## **INTRODUCCIÓN**

Cuando comenzamos esta investigación, surgió una duda, si todos los acontecimientos, que se dieron desde la época prehispánica, relacionados con el medio ambiente se podían llamar políticas ambientales, el uso o aprovechamiento o abuso de los recursos naturales, o bien hasta que se creó el concepto de política podríamos comenzar a escribir de políticas ambientales; antes de ello estaríamos escribiendo sobre la relación de indígenas, colonizadores, mineros, industriales con los recursos naturales.

Desde la época de la Colonia, la Nueva España estábamos hablando de una explotación a gran escala de la riqueza natural del país, quizás desde antes con los piratas, pero como no tenemos en este trabajo evidencias de que los piratas llegaron a la región y la saquearon para toda la prosperidad europea, comenzaremos con los colonizadores y su impacto al ambiente.

La historia del abuso ambiental en México nos muestra que nunca ha tenido una historia de conservación, ya que la pobreza no permite proteger los recursos naturales, y México nació pobre.

Sin embargo en medio del caos en el cual se fue conformando la nación Mexicana se localizan algunos manejos de los recursos que dan indicios de la preocupación que surgió en aquellas fechas para cuidar los recursos o administrarlos de una forma sustentable.

Conforme avanza la vida de México y sus problemas básicos de salud, pobreza y educación fueron controlados, y se logra una cierta estabilidad política, comienzan los indicios de la conformación de instituciones que de alguna forma establecen las bases de lo que hoy conocemos como instituciones ambientales.

Es de reconocer que las políticas ambientales o el manejo sustentable de los recursos en su mayoría tuvieron detonadores internacionales para su regulación, desde las convenciones internacionales convocadas por los Estados Unidos sobre el caso Yellowstone hasta las iniciativas como el protocolo de Kioto sobre el cambio climático.

La política y gestión ambiental en México podríamos decir que han avanzado y se han hecho grandes esfuerzos por tener un nivel internacional, sin embargo dentro de las áreas de oportunidad se encuentran la de vigilar el cumplimiento del marco regulatorio establecido, una incursión desde el nivel básico de educación ambiental y establecer estrategias en donde el sector ambiental se encuentre dentro de las prioridades del país con apoyo presupuestal, entre muchas otras.

## **TERRITORIO Y POBLACIÓN:**

Hay una relación entre el territorio y la población, el territorio nos da el número y nivel de recursos y la población la presión a la que estos son sometidos; ambos rubros el territorio y la población son regidos por la política y analizando los hechos concluimos que está carece de un proyecto a futuro, de una legitimización, de un sentido de autenticidad.

En la tabla No. 1 podemos ver las cifras que conformaron y conformaran la población de México:

**Tabla No. 1: Evolución de la Población de México durante los años de 1521 al 2020**

Años	Población Total
1521	9, 120 000
1742	3, 336 000
1799	4, 500 000
1800	5, 837 100
1820	6, 204 000
1852	7, 661 919
1880	9, 577 279
1900	13, 607 272
1910	15, 160 369
1921	14, 334 780
1930	16, 552 722
1940	19, 653 552
1950	25, 791 017
1960	34, 923 129
1970	48, 225 238
1980	66, 846 833
1990	81, 249 645
2000	97, 483 412
2010	112, 230 723
2020	122, 106 672

**Fuente: Martínez 2010.**

Podemos ver las cifras de la población y estas correspondieron a las políticas establecidas, y no en el rubro ambiental, sino en el económico, primeramente la población fue reducida a más de la mitad en la conquista y posteriormente fue incrementándose con base a las necesidades económicas de contar con pobladores en un determinado territorio, situación que después salió fuera de control como resultado del partiditarismo que sufrió México y las cuotas de poder.

Con referencia al territorio tenemos que México perdió más del 60% de su territorio por decisiones políticas, observemos la tabla No. 2:

**Tabla No. 2: Evolución del Territorio Mexicano.**

Año	Dimensión del territorio
1821	5 000,000 km <sup>2</sup>
1824	4 577,024 km <sup>2</sup>
1836	3 888,970 km <sup>2</sup>
1848	1 964,375 km <sup>2</sup>

**Fuente: Martínez 2010.**

Así que México sufrió una transformación drástica, redujo su territorio y aumento su población, y por ende la presión sobre los recursos creció.

A lo largo de este contexto nacional fue que se establecieron los vínculos con las instituciones internacionales, el primero que se establece fue la importación de tecnología para la explotación de los recursos naturales, una tecnología que no fue adaptada sino impuesta a las condiciones territoriales de México.

La explotación y el uso de los recursos naturales comenzaron a regularse a nivel internacional por medio de las agencias diseñadas para la administración de lo que se llamo recursos renovables, un término económico que se opone al conservadurismo.

A partir de la década de los cuarenta, el Gobierno de Estados Unidos, a través de su Servicio de Parques y sus programas de cooperación técnica promovió con éxito muchas de las orientaciones de Convención del Hemisferio Occidental, la cual se inspiró en buena medida en el “modelo de conservación Yellowstone”

Éste comenzó a implantarse en los Estados Unidos en 1872, cuando los conservacionistas alcanzaron su primera victoria en el Congreso de ese país, con la creación del parque de

Yellowstone que dio inicio a la creación del sistema de parques nacionales en 1916 (Rodríguez, 2002).

Entre los numerosos convenios que México firmo a nivel internacional fueron: la Convención Internacional para la Regulación de la Captura de Ballenas en 1946, La Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación del Mar por Petróleo en 1954, la Asamblea General sobre el uso de la energía atómica y los efectos de la radiación en 1955 que condujera al Tratado de Prohibición de Ensayos en 1963, la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Pesqueros de Alta Mar en 1958, el Tratado de la Antártica en 1959, la Convención sobre Humedales de importancia Internacional, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural en 1972, la Convención Internacional sobre Comercio de las Especies en Extinción en 1973, son cerca de 70 convenios internacionales multilaterales que México ha firmado en materia ambiental (INE, 2012).

La creación y aplicación de las políticas gubernamentales implica la existencia de una legislación especializada y de una estructura administrativa igualmente especializada. Este tipo de legislación es necesario por diversas razones: a) Para la definición de las políticas a desarrollar en la materia que se regula, b) para la determinación de la esfera competencial que corresponda dentro del Estado Federal y c) para la creación y otorgamiento de facultades a la estructura administrativa o autoridad responsable par que ejecute las políticas y la legislación misma, (Martínez, 2011).

Para México los años cuarenta fueron los años en los que se tiene registro de los antecedentes como política ambiental con la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua, y se comienza a realizar una separación de la Secretaria de Salud en donde estaba inscrito un departamento ambiental que controlaba todo lo de las epidemias y problemas de salud en el

trabajo y toma una personalidad propia aunque muy básica, creándose la Subsecretaría para el mejoramiento del ambiente aunque sigue adscrito el medio ambiente a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, esto se da a lo largo de 30 años.

México avanza en la creación de instituciones ambientales, sin embargo se siguen teniendo problemas de pobreza, de salud y educación todos estos aspectos estaban compartiendo agenda gubernamental desde aquellos años y hasta nuestros días, es difícil priorizar la agenda ambiental cuando aun en México seguimos teniendo personas que se mueren de hambre y se sigue sin tener seguridad social para la mayoría de los mexicanos y se cuenta con un sector educativo añejo, y aunado a este panorama, que es lo actual en México, se sigue subordinando el sector ambiental al económico, por los procesos de industrialización que son un motor para producir recursos y así combatir la pobreza e invertir en los sectores de salud y educación.

En el panorama de México no es fácil se implementar políticas del primer mundo cuando aun se tienen problemas del tercer mundo, resaltando más las enormes desigualdades con las que cuenta la sociedad mexicana en la repartición de sus recursos económicos.

En un inicio la política ambiental derivado del crecimiento económico se dedico solo a la remediación de los problemas ambientales ocasionados por esa explotación desmedida de los recursos y las externalidades como la contaminación de agua, aire, suelo; sin embargo a partir de los años 80 la política ambiental comenzó a adquirir un enfoque integral.

La creación de instituciones como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), así como en 1982 la promulgación de la Ley Federal de Protección al Ambiente iba conformando la institucionalidad ambiental de México; en 1987 se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, en

materia de protección al ambiente, con base en esta reforma y en las leyes anteriores, en 1988 fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA), misma que hasta la fecha, ha sido la base de la política ambiental del país, (SEMARNAT, 2013)

En 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad federal en materia de administración del agua, protección de cuencas hidrológicas y vigilancia en el cumplimiento de las normas sobre descargas y tratamientos del agua.

En 1982, se transformó la SEDUE en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y se crea el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

En diciembre de 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), que aglutinaría de una manera transversal los temas ambientales para un manejo de los recursos naturales y políticas ambientales desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Dando también respuesta a la política internacional donde en 1992 nace el concepto de “desarrollo sustentable”.

La conformación institucional que dirigía la gestión ambiental de México estaba conformada por la SEMARNAP y estaba integrada de la siguiente forma:

- Subsecretaría de Recursos Naturales
- Subsecretaría de Pesca
- Instituto Nacional de Ecología
- Instituto Nacional de la Pesca
- Instituto Mexicana de Tecnología del Agua



- Comisión Nacional del Agua
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- Comisión para el conocimiento de la biodiversidad.

Derivado de los ajustes en la Administración Pública Federal y con el cambio de gobierno la SEMARNAP se transforma en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con la intención de hacer una gestión funcional que permitiera impulsar una política nacional de protección ambiental que diera respuesta a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales y que logre incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de la biodiversidad.

Actualmente se cuenta con un problema a nivel de duplicidad de funciones, ya que la SEMARNAT cuenta con organismos satélites encargados de la biodiversidad, forestal, agua, áreas naturales protegidas, entre otros, y dentro de este crecimiento de instituciones se han diluido los recursos y las responsabilidades, así como que salen cuestiones tales como ¿ahora a que se dedica la SEMARNAT?

Los avances que México tuvo en su institucionalidad ambiental y por ende en la creación de políticas públicas ambientales mas integrales y no solo remediadoras sino también preventivas, se dieron a finales de los años 90's y a inicios del año 2000 como fue el establecimiento del Reglamento de la LGEEPA (Ley General del Equilibrio Ecológico de Protección Ambiental) en materia de Auditoría ambiental, Ley General de Vida Silvestre, Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental, Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.

En la realización del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, se incluyen nuevas preguntas sobre discapacidad, derechohabiencia, “desecho de basura” y antigüedad de la vivienda; como parte de los eventos conmemorativos de la conclusión del siglo, se elabora “México en el siglo XX” (panorama estadístico), el cual presenta un resumen sobre los cambios registrados en el país en los campos demográfico, económico, social y ecológico.

Dentro de la LGEEPA se encuentra la política ambiental de México y se diferencia de otros países al requerir estudios de impacto ambiental para proyectos públicos y privados, así como estudios de riesgo para cierto tipo de instalaciones y actividades. Asimismo hace explícito que el principio de desarrollo sustentable debe guiar la política ambiental.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, documento rector de la política en México, emitido cada sexenio, se estableció como condición al crecimiento económico que éste debe ser limpio, preservar el medio ambiente y restaurar los sistemas ecológicos hasta lograr la armonía del desarrollo humano con la naturaleza.

Aunque en el año 2002 se publica el inventario nacional de emisiones de gases de efecto invernadero 1990-2002 para dar respuesta a los convenios signados por México en materia de cambio climático, la generación de bases de datos, de estadísticas, de información ambiental procesada, sigue siendo una debilidad en este campo, es necesario el procesamiento de inventarios, y datos relacionados al medio ambiente para la toma de decisiones en el sector ambiental y en los otros sectores.

En la primera década del siglo XXI, se pueden observar que las políticas ambientales en México representan compromisos internacionales como es todo lo relacionado al cambio climático.

En el año 2004 México presenta: Hacia la Tercera Comunicación Nacional de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático CMNUCC.

Se publica en el Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 2005. Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la CICC (Comisión Intersecretarial del Cambio Climático).

En el año 2009 se da a conocer la publicación del Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 el cual establece las bases de la política ambiental a nivel federal de las estrategias a tomar para la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero, da a conocer los lineamientos para todos los sectores desde el energético, turístico, de educación entre otros, sobre la adaptación, mitigación, evaluación de los efectos del cambio climático.

Se llevo a cabo un estudio sobre la economía del cambio climático para México, donde se establece la relación entre el aumento de emisiones de gases efecto invernadero y el cambio climático. Se establece la necesidad de hacer proyecciones de escenarios climáticos y de escenarios macroeconómicos para estimar los costos totales de mitigación (baja senda de carbono) que son indudablemente menores a los costos de inacción. A pesar de los altos niveles de incertidumbre y riesgos, este tipo de estimaciones, nos sirven para cuantificar el orden de magnitud para la economía mexicana (Galindo, 2010).

La incorporación de la dimensión ambiental en la formulación de planes, programas, presupuestos y políticas no es una tarea fácil, sobre todo si se considera que la mayoría de los problemas ambientales surge de sectores “no ambientales” de la economía, energía, agricultura, industria entre otros.

En estos momentos México se encuentra en un cambio de sistema político después de 70 años de gobernar un partido político llamado Partido Revolucionario Institucional (PRI) entra a gobernar el Partido Acción Nacional (PAN) el cual estuvo en la presidencia 12 años y en las elecciones de diciembre del 2012 regreso el PRI, en este mes de mayo del 2012 se publicara el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 el cual establecerá los lineamientos de la política a nivel nacional de México, motivo por el cual se deberá hacer un estudio sobre cuáles son los nuevos lineamientos para la política ambiental de México en los próximos años.

Se especula mucho sobre que el sector ambiental será subordinado al sector económico como lo hemos visto anteriormente, sin embargo como lo hemos esbozado en el presente trabajo es difícil priorizar el cuidado, conservación del medio ambiente si se tiene pobreza, hambre, y no se han cubierto las necesidades básicas del país.

Lo cierto es que actualmente la política internacional del cambio climático es lo que delinea el futuro de la política ambiental en México.

## **CONCLUSIONES**

La política ambiental en México estuvo establecida desde su Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, donde visionarios congresistas establecieron en su artículo 27 lo relacionado al cuidado y uso de los recursos naturales, a partir de ahí surgieron los diferentes instrumentos de la política ambiental y de los gobiernos la necesidad de la institucionalización del sector ambiental.

Es necesario revisar las instituciones ambientales creadas en México y realizar una reingeniería de estas, para evitar la duplicidad de responsabilidades y funciones y la dilución de los recursos.

Con base a la política del cambio climático es importante evaluar si dichas políticas ambientales son las adecuadas a las prioridades de México en materia de sustentabilidad ambiental, para ello requerimos estar informados y analizar dicha información, participar de una manera activa en la construcción de dichas políticas.

Es lastimoso recordar que México ha sufrido la pérdida de sus recursos naturales, de su territorio por cuestiones políticas, ha perdido el control de su población y se ha visto sobrepasado en su función como proveedor de servicios por situaciones partidistas, por sobreponer intereses personales de partido a los intereses institucionales, nacionales, el presente trabajo tiene la función de recordar y tener presente como ha estado bordada la política ambiental y que es necesario traer el pasado para actuar con conciencia en este presente y poder establecer estrategias sustentables para un futuro y un futuro común, porque recordemos que el medio ambiente no tiene fronteras.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **LIBROS**

**Galindo Luis Miguel**, (2010) La economía del Cambio Climático en México. SEMARNAT.

**Martínez Rodríguez, María Concepción**. (2010) Bicentenario de México en Políticas Ambientales Primera Parte. Calidad Ambiental, ITESM, Monterrey, N.L. México. Pags. 21-24, Volumen XV I | Número 1, Febrero, 2010. ISSN: 1405-1443.

**Martínez Rodríguez María Concepción**. (2011) “Gobernanza Ambiental: Análisis del programa especial de cambio climático 2009-2012 mediante el modelo de la gobernanza” ISBN: 978-3-8473-5138-2. Editorial académica española. 2011.

**Rodríguez Becerra, Manuel, Espinoza, Guillermo, Wilk David**. (2002) “Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas”. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente.

### **PÁGINAS ELECTRÓNICAS**

**Instituto Nacional de Ecología**, INE. 2012. Convenios Multilaterales en materia ambiental.  
<http://www.ine.gob.mx/ai-convenios>[10-ene-2013]

**Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** (SEMARNAT), 2013.  
<http://www.semarnat.gob.mx/Pages/Inicio.aspx>[30-marzo-2013]