

1. Medio ambiente y desarrollo

El término *medio* proviene del latín *medium* o *medius* que significa “alrededor”, mientras que *ambiente*, también derivado del latín *ambiens* o *ambientis*, significa “rodear”. En sentido estricto, ambas palabras son redundantes por la acepción que tienen en el latín; sin embargo se ha aceptado el uso del término medio ambiente debido a la precisión que se logra establecer, en tanto que el empleo de estas dos palabras por separado, adquiere otro significado. Así, por *medio ambiente* se entiende el entorno en el cual opera una organización, la cual incluye el aire, el agua, el suelo, los recursos naturales, la flora, la fauna, los seres humanos, y su interrelación. En este contexto, el medio ambiente se extiende desde el interior de una organización hasta el sistema global.¹

A partir de esta definición, se debe considerar que el desarrollo integral de una sociedad requiere que además de los compromisos políticos, económicos y sociales que adquiera el Estado en beneficio de ésta, no se restrinja la inserción de la protección del medio ambiente a las prioridades de la agenda política nacional, en tanto que diversos informes científicos nacionales e internacionales, dan cuenta de que las alteraciones ambientales pueden limitar e impedir el desarrollo de la población, e incluso, poner en peligro su existencia.

Este desarrollo integral al que hemos hecho referencia, se encuentra mejor definido como *desarrollo sustentable*, el cual hace alusión al proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.²

¹ Directorio Ecológico Natural, *Glosario ambiental*, <http://www.ecoportal.net>

² Instituto Nacional de Ecología, “Artículo 3º”, *Ley General del Equilibrio Ecológico para la Protección del Ambiente*, versión electrónica disponible en www.ine.gob.mx

Asimismo, el desarrollo sustentable debe entenderse como la noción integral de desarrollo, vinculado indisolublemente a la durabilidad, difundida y amplificada en el *Programa 21*³ y la *Declaración de Río*⁴ en la *Cumbre de la Tierra de 1992*. Esta acepción fue inicialmente expuesta de por la Comisión Brundtland en su informe intitulado *Nuestro Futuro Común*, considerando al desarrollo tanto en función del hombre mismo como de su entorno y definiendo como durable una evolución que permita cubrir las necesidades de la generación actual sin perjuicio de las necesidades de las generaciones futuras.⁵

El desarrollo sustentable además da cuenta de un modelo desarrollo que involucra el crecimiento económico global que satisface las necesidades actuales de la humanidad, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades. También está definido como el aumento al máximo de los beneficios netos del desarrollo económico, subordinado al mantenimiento de los servicios y a la calidad de los recursos naturales.⁶

Otra acepción es la que considera que el desarrollo sustentable es un proceso evolutivo fundado en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región a través del crecimiento económico y la transformación de los métodos de producción y patrones de consumo, con respeto pleno a la integridad étnica y cultural regional, nacional y local, así como en el fortalecimiento de la participación democrática de la sociedad civil, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras.⁷

³ El Programa 21 es un plan de acción de las Naciones Unidas que contiene propuestas detalladas para luchar contra los acuciantes problemas actuales del mundo contemporáneo [...] Destacan en particular sus planteamientos en la esfera social y económica referentes a la lucha contra la pobreza, las cambiantes pautas de producción y consumo y la necesidad de abordar la dinámica demográfica; la conservación y el ordenamiento de los recursos naturales que son la base de la vida: la protección a la atmósfera, los océanos y la biodiversidad; la prevención de la deforestación y la promoción de la agricultura durable. En: Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Diccionario de Política Internacional*, Porrúa, México 1999, p. 634.

⁴ La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo es un conjunto de principios que, partiendo del reconocimiento de la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra [...] y con el objeto de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, tiende a ayudar a regir la conducta económica y ambiental internacional, tanto en materia de derechos como de responsabilidades, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y el desarrollo mundial. En Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*, p. 164.

⁵ *Ibid*, p. 271.

⁶ Edward Barbier, "Frontiers and sustainable economic development", *Environmental and resource economics*, European Association of Environmental and Resource Economics, vol. 37, mayo 2007, p. 273.

⁷ Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, <http://www.ccad.ws/siam.html>

El desarrollo sustentable contiene dos componentes claves: a) el concepto de las necesidades, en particular, las esenciales de las personas pobres del mundo, y b) la idea de las limitaciones que imponen la tecnología y la sociedad a las capacidades del medio ambiente para satisfacer las necesidades antes mencionadas.⁸

Por su parte, el Banco Mundial⁹ señala que los Estados deben fomentar el desarrollo de sus sociedades basándose en la interacción de tres grandes órdenes: el social, el económico y el ambiental. El primero de éstos agrupa preceptos como equidad, participación, autodeterminación, movilidad social y preservación de la cultura; el segundo, hace alusión a la satisfacción de los servicios, así como a las necesidades de los hogares, al crecimiento industrial, al crecimiento agrícola y al uso eficiente de la mano de obra; mientras que el ámbito ambiental se fundamenta en la protección de la diversidad biológica y de los recursos naturales, el fomento a la integridad de los ecosistemas y a la promoción del aire y agua limpios.

Asimismo en la investigación *Los Límites Del Crecimiento. 30 Años Después*,¹⁰ se hace una distinción entre crecimiento y desarrollo. Apunta que este último involucra una noción integral basada no sólo en aspectos económicos, sino también sociales y ambientales; a partir de dicha aseveración, en el trabajo se propone para estimular el desarrollo de la sociedad incrementar los niveles de consumo de los pobres, reducir la huella ecológica total de la humanidad, apoyar los avances tecnológicos, promover la planificación a largo plazo físico.

Otro de los términos que se centran en el ser humano a partir de una noción holística del desarrollo, es el concepto de *desarrollo humano*. Éste se define como el proceso que amplía las opciones del individuo y del nivel de bienestar que logra, que mide el desarrollo en función de cuestiones muy variadas, desde las libertades políticas, económicas y sociales, hasta las posibilidades ofrecidas a cada uno de estar en buena salud, instruido, productivo, creativo y de vivir en la dignidad y en pleno gozo de los derechos del hombre.¹¹ Dicho concepto de desarrollo, impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pretende abarcar otros criterios distintos al económico para promover la dignidad y el bienestar humanos.

⁸ Cfr. Edmundo Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*, p. 273.

⁹ "Desarrollo sustentable", Grupo del Banco Mundial DEP, Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/depweb/spanish/beyond/global/chapter1.html>

¹⁰ Donella Meadows, Dennis Meadows y Jorgen Randers, *Los Límites Del Crecimiento. 30 Años Después*, Editorial Círculo de Lectores, Barcelona, 2004.

¹¹ *Ibid*, p. 274.

En cuanto a la protección y cuidado del medio ambiente, el Estado desempeña un papel fundamental en la administración y gestión ambiental, sin embargo este tema durante mucho tiempo ha sido dejado de lado debido a que la discusión e interés de los actores estatales y políticos ha estado centrada en aspectos como el crecimiento económico; más aún, las medidas y las acciones encaminadas a garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado y las tendientes a enfrentar las distintas problemáticas derivadas del deterioro en el entorno natural han sido insuficientes.

En este sentido, la edificación de un país democrático y garante requiere que a la par de buscar la instauración y consolidación de principios como la equidad, la justicia social, la tolerancia, la diversidad, la solidaridad y la pluralidad, también se lleven a cabo una serie de medidas integrales fundadas en la consecución del desarrollo sustentable, ya que solamente de esta manera se podrá dar cabal cumplimiento a las necesidades más elementales de la sociedad.

Hoy en día se ha dado un reconocimiento generalizado en cuanto a la importancia que tiene el medio ambiente en el desarrollo de la sociedad. Distintos sectores políticos y sociales han subrayado reiteradamente la necesidad de que el Estado mexicano atienda la relación intrínseca entre el hombre y la naturaleza, como punto de partida para establecer una política de Estado al respeto. Asimismo, se ha puesto énfasis en la pertinencia de considerar el contexto internacional en relación al tema del medio ambiente en el entendido de que la responsabilidad de los Estados trasciende fronteras;¹² así como también las problemáticas derivadas de las alteraciones al medio natural.

No obstante, a pesar de dicho reconocimiento, aún queda mucho por hacer en el ámbito del diseño y ejecución de políticas públicas encaminadas a garantizar el derecho de la sociedad a gozar de un medio ambiente adecuado y a tener acceso a los recursos naturales necesarios para su subsistencia.

Existe una coincidencia en cuanto a la necesidad de establecer una política de Estado en relación a la temática medioambiental, así como de llevar a cabo una transición hacia la sustentabilidad del entorno; sin embargo, prevalecen dos grandes vertientes ideológicas en cuanto a las formas y los contenidos. Por un lado, están aquellos quienes piden una mayor presencia y atención estatal y quienes consi-

¹² Porfirio Muñoz Ledo (Coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p.75.

deran que se debe dar continuidad al proceso de reducción del Estado. Ambas percepciones consideran que su posición frente al papel estatal es la más adecuada para dar solución a los conflictos ambientales y para establecer políticas destinadas a la prevención y saneamiento.

Empero, la construcción de una política nacional de desarrollo sustentable requiere del establecimiento de consensos debido a que lo que está en juego es incluso la supervivencia misma de la población. La intensidad y el grado de destrucción que han traído consigo muchos de los desastres naturales ocurridos recientemente tanto en México como en otras partes del mundo, son resultado del deterioro continuo del que ha sido objeto el planeta; cabe recordar en este sentido, que una de las características de estos fenómenos es que trascienden fronteras territoriales, por lo que es fundamental establecer políticas de Estado que se complementen con un cuerpo normativo internacional.

En este aspecto, la gestión ambiental también fue uno de los temas que instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional consideraron incorporar a la visión neoliberal que deja en manos del mercado y de los instrumentos económicos el saneamiento de otros ámbitos, en este caso el ambiental. Sin embargo, el agravamiento de los problemas derivados de éste y la incapacidad (ya fuera por omisión o de forma deliberada) del sector privado para hacer frente a ellos, derivaron en un reconocimiento de las funciones del Estado para enfrentar esta problemática.

Es preciso señalar que la definición de políticas y reglas jurídicas encaminadas a garantizar el acceso de la población a un medio ambiente adecuado; requiere de la discusión e involucramiento de todos los sectores sociales, pues sólo de esta manera podrán llevarse a cabo medidas y procesos incluyentes y democráticos. De igual manera, la protección del entorno y el derecho de la sociedad al disfrute de éste, debe ir más allá de la creación de un cuerpo normativo específico, en tanto que no existe una cultura civil de protección al medio ambiente por un lado y por otro, entre los empresarios se sigue jerarquizando el crecimiento económico aunque esto implique un alto costo ambiental.

Una estrategia en desarrollo sostenible implica una serie de cambios importantes en los procesos productivos, en la gestión económica, y en la propia marcha política de las naciones. Por lo tanto una Reforma del Estado en esta materia es indispensable.

En este aspecto, existe una coincidencia en cuanto a considerar que para que ésta pueda darse resulta indispensable contar con un marco democrático: “la sustentabilidad política y social en el mediano y largo plazos, es sólo alcanzable dentro de un sistema democrático reiteradamente legitimado, que permita que la sociedad civil se fortalezca de manera constante”¹³

Aunada a la construcción y consolidación de un régimen democrático que coadyuve a la realización de una reforma ambiental, es necesario que ésta involucre distintos órganos y actores políticos, institucionales y sociales (política transectorial), a fin de que sea verdaderamente integral.

En México existen las instancias gubernamentales encargadas del estudio, análisis y protección del medio ambiente, tales como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el Instituto Nacional de Ecología o la Procuraduría Federal del Medio Ambiente; sin embargo, es preciso señalar que éstas, junto con otras Secretarías de Estado e instituciones sectoriales, encargadas o no del cuidado del medio ambiente, deben actuar de forma coordinada para obtener mejores resultados.

La eficiencia es también reclamada por todos. Implica prever con antelación las situaciones futuras, destreza en definir objetivos nacionales y coordinar las políticas para alcanzarlos, y llevar adelante acciones hacia esas metas Siguiendo una concepción del desarrollo sustentable que enfatiza sus componentes ecológicos, y las necesidad de mantener y preservar la integridad de los ecosistemas y la biodiversidad nacional, sin olvidar los aspectos sociales y económicos, sin duda que la presencia del Estado es fundamental.¹⁴

Por otra parte, algunos autores como Eduardo Gudynas y Arnoldo Gabaldón¹⁵ elaboran algunas consideraciones que el Estado debe considerar en la promoción de un desarrollo fundado en la sustentabilidad; tales como:

- Sólida fundamentación jurídico-administrativa.
- Basamento técnico actualizado y uso de tecnología avanzada.

¹³ Eduardo Gudynas, “La Reforma del Estado para la sustentabilidad del desarrollo”, *Temas Clave*, Centro Latino Americano de Ecología Social, Número 8, Montevideo, versión electrónica disponible en <http://www.ambiental.net/temasclave/TC09GudynasReformaEstado.htm>

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Idem* y Arnoldo Gabaldón, *Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, El Colegio de México y PNUMA, México, 1995, p. 21.

- Reducción de la discrecionalidad de los funcionarios que aprueban o aplican las normas.
- Transparencia en los procesos de decisión.
- Normas claras y de mayor continuidad.
- Simplificar los requisitos, acortar los pasos y reducir los lapsos de ejecución.
- Mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información.
- Acciones eficaces y efectivas con optimización de los recursos disponibles.
- Aplicación justa y rigurosa, especialmente de las sanciones.
- Recuperar la eficiencia (actuar en tiempo y en forma, haciendo un uso adecuado de los recursos).
- Fortalecimiento de la capacidad técnica, debido a que los temas ambientales entrañan complejidades crecientes que se manifiestan en diversas áreas no sólo en la ambiental.
- Lograr la independencia técnica que permita a los funcionarios gubernamentales no actuar discrecionalmente.
- Defensa ciudadana ante el Estado. Es importante crear los instrumentos necesarios para que el ciudadano haga frente a las decisiones estatales que se consideren arbitrarias o erradas en relación a determinado tema ambiental.
- Responsabilidad compartida.
- La conservación articulada con la producción, en la cual se deben poner restricciones cuando las actividades económicas generen un impacto negativo en el medio ambiente.

- Establecimiento de tiempos de discusión y tiempos de acción en tanto que la prolongación “eterna” en la toma de decisiones contribuye a la baja eficiencia del Estado; asimismo es pertinente evitar estancar las discusiones, especialmente cuando se trata de una problemática ambiental que exige una pronta solución.
- Fortalecimiento del Estado mediante la sociedad civil.
- Descentralización, la cual requiere de establecer particularidades en relación a los ecosistemas y comunidades locales.

Por su parte, el concepto de *governabilidad del agua*, se refiere a la capacidad de la sociedad de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos, lo que incluye la capacidad de diseño de políticas públicas que sean socialmente aceptadas, orientadas al desarrollo sustentable de los recursos hídricos, y de hacer efectiva su implementación por los diferentes actores involucrados. El nivel de gobernabilidad de una sociedad en relación con la gestión del agua, se ve determinado, entre otras, por las siguientes consideraciones:

- a) El grado de acuerdo social (implícito o explícito) respecto de la naturaleza de la relación entre el agua y la sociedad;
- b) La existencia de consensos sobre las bases de las políticas públicas que expresan dicha relación; y
- c) La disponibilidad de sistemas de gestión que posibiliten efectivamente, en un marco de sustentabilidad, la implementación de dichas políticas.

En síntesis, la gobernabilidad supone la capacidad de generar las políticas adecuadas y de llevarlas a la práctica, lo que supone la búsqueda de consensos y la construcción de sistemas de gestión coherentes y la administración adecuada del sistema.¹⁶

¹⁶ Miguel Solanes y Andrei Jouravlev. *Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Serie: Recursos naturales e infraestructura, núm. 101, Santiago de Chile, octubre 2005, p. 8