

CIEN AÑOS DE POLÍTICAS Y NORMATIVIDAD AMBIENTAL

Julia CARABIAS*
Alejandra RABASA**

SUMARIO: I. *De la Revolución al inicio del reparto agrario (1917-1934)*. II. *El auge del reparto agrario y el inicio de la conservación (1934-1940)*. III. *El estancamiento de la visión ambiental (1940-1964)*. IV. *La destrucción de los trópicos y el inicio de las políticas ambientales (1965-1982)*. V. *Las bases de la política ambiental y un nuevo sistema jurídico concurrente para la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico (1982-1994)*. VI. *Hacia la integración de lo ambiental con el desarrollo (1994-2016)*. VII. *Bibliografía*.

A lo largo del último siglo las políticas ambientales en México y su marco normativo evolucionaron de una manera exponencial. Sin embargo, a pesar de su significativo robustecimiento durante los últimos veinte años, el saldo nacional en cuanto al deterioro del medio ambiente y del patrimonio natural nacional no es nada halagüeño.

Por décadas, el abuso y la transformación inadecuada de los ecosistemas, sus recursos naturales y servicios ambientales, se justificó como el costo a pagar en aras del progreso; incluso, predominó la visión de que la renovabilidad de los recursos naturales era ilimitada. Al paso del tiempo se demostró que esta visión era una falacia y el resultado fue: deterioro ambiental y pobreza social.

A partir de la década de los noventa se produjo un cambio, en buena medida influido por el contexto global, y se fortalecieron tanto las políticas públicas ambientales, como el sistema jurídico; no obstante, las tendencias de deterioro no se han revertido aún.

En este capítulo hacemos un breve recuento de las políticas y reformas legales en materia ambiental más destacadas del último siglo; no es un análisis exhaustivo.

* Facultad de Ciencias, UNAM.

** Asesora jurídica de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

JULIA CARABIAS / ALEJANDRA RABASA

Aunque se hace énfasis en el uso de los recursos naturales renovables terrestres, también se abordan brevemente los temas de agua, contaminación a la atmósfera, cambio climático y residuos. Para su mejor comprensión hemos dividido este análisis en seis periodos: de la revolución al inicio del reparto agrario (1917-1934); el auge del reparto agrario y el inicio de la conservación (1934-1940); el estancamiento de la visión ambiental (1940-1964); la destrucción de los trópicos y el inicio de las políticas ambientales (1965-1982); las bases de la política ambiental y un nuevo sistema jurídico concurrente (1982-1994); hacia la integración de lo ambiental con el desarrollo (1994-2016).

I. DE LA REVOLUCIÓN AL INICIO DEL REPARTO AGRARIO (1917-1934)

Uno de los cambios más importantes gestados a partir de la Revolución, en lo que atañe al uso de la naturaleza, fue que el aprovechamiento de los recursos naturales no podía seguir bajo el control de la voluntad individual y privada, ya que de ellos dependía el desarrollo del país. Por tanto, su conservación y uso racional, por causa de interés público, debía convertirse en una prioridad en el nuevo proyecto de nación, lo cual quedó plasmado en la Constitución Política de 1917.

El Primer proyecto sobre el artículo 27 constitucional presentado por Venustiano Carranza establecía disposiciones sobre la propiedad sin ocuparse de los elementos naturales. El constituyente Pastor Rouaix, interesado en “la necesidad de una renovación absoluta de la propiedad rústica” formó y dirigió una comisión de estudio y análisis que debería proponer una redacción constitucional en la cual “quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación”.¹

La redacción final del artículo 27 estuvo influenciada en gran medida por las ideas de Andrés Molina Enríquez (asesor de la comisión referida), quien en su obra *Los grandes problemas nacionales* dedicó amplias secciones al estudio de la naturaleza jurídica y la evolución del régimen de propiedad de las tierras y aguas desde la Colonia. Aunque se enfocó principalmente en la producción agraria, Molina Enríquez advertía los riesgos de olvidar que “la naturaleza impone la dirección del trabajo”, señalando: “No hay región de la República que no tenga sus ventajas y sus inconvenientes. Lo malo, tratándose de esta materia, es que se ha olvidado mucho el principio de que la naturaleza impone la dirección del trabajo, y nos hemos empeñado en sembrar cereales en los desiertos del norte; en formar colonias en Yucatán; en establecer fábricas en el valle de México y en sembrar henequén en Guanajuato”.

Así, el nuevo proyecto de artículo 27 aprobado por los constituyentes de Querétaro en 1917 declaró la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas

¹ Rabasa O., Emilio (coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

en el territorio nacional, pudiendo transmitirse su dominio a los particulares para constituir la propiedad privada y su derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. El mismo texto constitucional estableció (sin que a la fecha se haya modificado esta disposición) que deberán dictarse las medidas necesarias para, entre otras cosas, evitar la destrucción de los elementos naturales.

Cien años después, esta disposición constitucional es una de las piedras angulares del sistema jurídico para la protección ambiental y la conservación del patrimonio natural de México y a partir de la cual los constituyentes intentaron impulsar un modelo equitativo de desarrollo nacional. Lamentablemente, estos dos propósitos loables, conservación y desarrollo, no pudieron conciliarse desde las bases de la construcción de un México moderno y su confrontación ha estado presente hasta la fecha.

Los turbulentos años que siguieron a la Revolución tuvieron un impacto muy importante en cuanto al uso de los recursos naturales, sobre todo, relacionado con la tenencia de la tierra. La reforma agraria, exigida en el Plan de Ayala de Emiliano Zapata en 1911, se concretó en la promulgación de la primera Ley Agraria de 1915, confirmada posteriormente en 1917. Quedó reivindicado el principio de justicia social para los pueblos y comunidades mediante la dotación de tierras a quienes carecían de ellas y la restitución a los que habían sido enajenados de las mismas en épocas pasadas. Así fue como se reconoció legalmente la propiedad comunal a través de la figura del ejido.

A partir de 1915, en medio de la inestabilidad política, se empezaron a atender las demandas de los campesinos que reclamaban la repartición de tierras y surgieron un conjunto de ordenamientos jurídicos. Olvidando el principio que inspiró a los constituyentes de Querétaro, a regular la conservación de los elementos naturales porque “la naturaleza impone la dirección del trabajo”, se fueron definiendo, paulatinamente, la forma irracional de uso de los recursos naturales que predominó por décadas. El primero de estos ordenamientos fue expedido por Obregón en 1922, en donde se definió la extensión de la parcela individual entre tres y cinco hectáreas de riego o su equivalente en tierras de temporal; la superficie máxima permitida como propiedad privada era de 150 hectáreas de riego. Posteriormente se expidieron la Ley de Patrimonio Familiar Ejidal de 1925 durante el gobierno de Calles; la Ley de Restitución de la Tierra y Agua de 1929 promulgada por el presidente Portes Gil y el Código Agrario de 1934 decretado por Abelardo Rodríguez.

Entre 1915 y 1934 se repartieron poco más de once millones de hectáreas beneficiando a 947 mil ejidatarios. Si bien la Reforma Agraria fue en su momento un factor de estabilidad y justicia social, al no considerar las condiciones de la naturaleza y los requerimientos para su conservación, concentrándose únicamente en el desarrollo agropecuario, aceleró el deterioro ambiental en detrimento del potencial forestal del país. Las tierras repartidas eran de aptitud forestal y se obligó a desmontarlas para la producción de alimentos bajo riesgo de perderse si no se trabajaban.

JULIA CARABIAS / ALEJANDRA RABASA

Con esta lógica se promulgó en 1920 la nociva Ley de Tierras Ociosas en la cual se consideraba a los terrenos con cobertura vegetal como “ociosos”, por lo que debían ser desmontados. Esta ley continuó vigente hasta 1981 pero con su abrogación, el concepto de las tierras ociosas se retomó en la Ley de Fomento Agropecuario y fue finalmente eliminado del sistema jurídico nacional con la reforma de 1992 a la Ley Agraria.² Por otro lado, el minifundismo (en promedio 5 hectáreas por ejidatario) obligó a cambiar las formas tradicionales de producción y ha sido una limitante para el manejo integral de los ecosistemas naturales.

No obstante que no se fomentó el uso de los bosques entre ejidos y comunidades, como sí ocurrió con la ganadería y agricultura y aunque su potencial era reconocido, el uso de los recursos forestales estuvo condicionado a una lógica minera, es decir, extraer los árboles maderables hasta agotarlos, sin considerar su renovabilidad. Molina Enríquez refería:

Mientras no hubo ferrocarriles, ni fábricas, los montes tenían muy poco valor, razón por la cual los pueblos y las rancherías habían conservado los suyos, pero en cuanto la construcción y el consumo de los ferrocarriles y de los establecimientos industriales por un lado, por otro la facilidad de comunicaciones que abrió amplios mercados a las maderas, y por otro, el desarrollo general del país que respondió a la magna obra de la paz, exigieron la explotación de los bosques en grande, comenzó no una explotación, sino una completa tala de los montes.

La primera Ley Forestal se expidió en 1926 con el objeto de regularizar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal en los terrenos forestales baldíos o nacionales, los de propiedad municipal, comunal o ejidal y aquellos sujetos a un régimen de propiedad privada. Esta Ley estableció la posibilidad de crear reservas forestales para la repoblación (incluso se previó la denuncia de tierras ociosas para su repoblación forestal) y el aprovechamiento de los bosques, al menos en la teoría legislativa, se sujetó a condicionantes como la protección de “las tierras, manantiales, corrientes, o cualquier otra riqueza natural”. Sin embargo, en la práctica esta Ley no se convirtió en una política de Estado para la conservación de los recursos forestales del país y quedó sólo en buenas intenciones.

El artículo 27 constitucional estableció, desde 1917, el régimen jurídico de las aguas nacionales enlistadas en el párrafo quinto, en el que se declaró desde entonces el dominio inalienable e imprescriptible de la nación sobre las mismas. La Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910 facultaba al Poder Ejecutivo de la Federación para reglamentar la navegación, la pesca y la explotación de productos de las aguas, otorgar concesiones sobre usos y aprovechamientos determinados y autorizar la realización de obras hidráulicas. Aunque el artículo 27 constitucional se ocupaba ya de la conservación de los elementos naturales, la le-

² Brañas, R., *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica-Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000.

gislación hídrica no contenía disposiciones para promover la sustentabilidad en el aprovechamiento del agua, enfocándose únicamente en su administración para usos como los domésticos y de servicios públicos para los habitantes de las poblaciones, el riego agrícola, la producción de energía, y otros servicios industriales.

La Ley Federal sobre Uso y Aprovechamiento de las Aguas Públicas sujetas al Dominio de la Federación expedida en julio de 1917 reafirmó la visión utilitarista de las aguas nacionales y estableció una renta para aumentar el presupuesto de ingresos del gobierno federal que se destinaría sobre todo a la construcción de obras de riego para aprovechamientos hidráulicos de interés general. La Ley sobre Irrigación con Aguas Federales de 1929, complementaria de las anteriores, creó la Comisión Nacional de Irrigación y estableció modalidades a la propiedad agrícola privada y los derechos de los usuarios de aguas de jurisdicción federal para la construcción y conservación de las obras de irrigación y la mejor distribución de las aguas aprovechables.

Estas leyes fueron abrogadas en 1929 por la Ley de Aguas de Propiedad Nacional que reglamentó con mayor precisión las cuestiones institucionales y administrativas sobre las aguas federales. Una reforma a esta Ley, en 1934, estableció “sistemas rápidos y prácticos para que los Ayuntamientos puedan llevar a cabo aprovechamientos de aguas con los que atiendan los servicios públicos y domésticos”. Estos usos comprendían el suministro de aguas para satisfacer las necesidades de los habitantes de las poblaciones; el riego de terrenos en zonas urbanizadas; el suministro de aguas para surtir bocas contra incendio; el riego de calles, plazas, parques y jardines públicos; y el aprovechamiento de energía hidroeléctrica en alumbrado de calles, plazas y edificios públicos. La visión sobre la conservación de la calidad y cantidad del agua, así como los ecosistemas hidrológico-forestales no apareció en la legislación de la época, aun cuando estaba expresamente prevista en el artículo 27 constitucional.

II. EL AUGE DEL REPARTO AGRARIO Y EL INICIO DE LA CONSERVACIÓN (1934-1940)

A partir de 1934 el reparto agrario se aceleró. Sólo durante ese sexenio se dotaron cerca de 19 millones de hectáreas. El presidente Cárdenas, ante los efectos recesivos de la crisis mundial de 1929, otorgó a la propiedad social parcelada la función de producir alimentos baratos para toda la población. Por ello, las políticas de fomento productivo y el gasto público se orientaron hacia la agricultura: se fundó en 1935 el Banco Nacional de Crédito Ejidal y en 1939 la empresa pública Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., y la Confederación Nacional Campesina.

Las tierras agropecuarias particulares económicamente rentables, sobre todo exportadoras que generaban empleo y aportaban divisas, quedaron protegidas del reparto agrario. De hecho desde 1937 se otorgaron por decreto las “concesiones de

JULIA CARABIAS / ALEJANDRA RABASA

inafectabilidad ganadera” que exceptuaban a grandes latifundios del reparto agrario para proteger la exportación del ganado en pie.³

La política para el fomento del uso de los recursos forestales siguió inexistente; aunque también se crearon ejidos forestales, no se implementaron acciones ni inversiones gubernamentales para esta actividad.

Estos señalamientos fueron realizados por Miguel Ángel de Quevedo, quien advirtió sobre los riesgos que el minifundismo y la distribución indiscriminada de las tierras forestales tenían para la conservación y protección de los ecosistemas y sus recursos. Él tenía una idea muy clara sobre el papel de los bosques en el desarrollo nacional, tanto como productores de materias primas, como en lo que hoy llamamos servicios ambientales hidrológicos. El presidente Cárdenas, tratando de incorporar esta preocupación, nombró a Quevedo jefe del Departamento Autónomo Forestal, de Caza y Pesca (DAFCP), y desde allí se promovió la protección de áreas estratégicas por su potencial forestal, su flora y fauna y los servicios ambientales, principalmente los hidrológicos. Por ello, muchos de los parques nacionales corresponden a los principales volcanes y cumbres de México, sitios clave de las cuencas hidrográficas.

Quevedo mismo, desde 1899, había logrado el establecimiento de varias áreas protegidas, entre las que destacan el Bosque Nacional del Monte Vedado del Mineral de El Chico, y el del primer Parque Nacional El Desierto de los Leones en 1917. Pero el esfuerzo mayor se dio entre 1934 y 1940. A finales de 1940 se había protegido, bajo diversas figuras jurídicas (zonas protectoras forestales, reservas forestales, parques nacionales y reservas de repoblación forestal), hasta 30% de territorio nacional, odisea no repetida jamás en la historia y que, desafortunadamente, se perdió al paso del tiempo por la falta de voluntad política, de recursos económicos para administrar, operar, vigilar y, en su caso, expropiar las tierras, y por el reparto agrario que continuó sobre estos terrenos.⁴

Quevedo también impulsó a la reforestación: obligó a los concesionarios y particulares a reforestar las áreas de extracción forestales; promovió la creación de viveros y la formación de personal técnico, y en todas las escuelas primarias se impartían cursos de silvicultura, viverismo y reforestación en las parcelas escolares. Un problema importante de esta acción fue que se basó principalmente en especies de eucalipto, una especie exótica que provoca muchos problemas ecológicos (no permite el desarrollo de la flora local y absorbe mucha agua).

Las críticas de Quevedo sobre el reparto agrario le generaron mucha tensión con el presidente Cárdenas, por lo cual no terminó su responsabilidad al frente del DAFCP, y Cárdenas decidió cerrar el Departamento en 1940.⁵

³ Warman, A., *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

⁴ De la Maza, R. y De la Maza, J., *Historia de las áreas naturales protegidas de México*, México, Pamas, El Colegio de México-Fundación Gonzalo Río Arronte-UNAM, 2005.

⁵ Simonian, L., *La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad-Instituto Nacional de Ecología, Semarnap-Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, 1999.

En cuanto al régimen jurídico de las aguas nacionales, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934 incluía algunas disposiciones sobre la escasez de las aguas, así como incipientes prohibiciones para su contaminación. Se regulaban también las reservas hidráulicas nacionales para la generación de energía por la nación o los particulares. Como faltas sancionables, esta Ley incluyó: “Arrojar a los cauces de propiedad nacional, jales o lamas de las plantas beneficiadoras de metales, basuras, colorantes o sustancias de cualquier naturaleza que perjudiquen el cauce o terrenos de labor, o que contaminen las aguas haciéndolas dañosas para la salud de las personas o animales; o perjudiciales para la pesca, la agricultura o la industria”.

III. EL ESTANCAMIENTO DE LA VISIÓN AMBIENTAL (1940-1964)

A partir de 1940 el interés por la conservación disminuyó, al tiempo que despegó fuertemente la actividad agrícola en las tierras de riego y la agroindustria, así como el México preindustrial. El reparto agrario se desaceleró y se incrementaron los instrumentos de fomento productivo, los subsidios y la inversión pública y privada para la agricultura, sobre todo en el noroeste del país. Se crearon bancos como el Nacional Agropecuario o la Financiera Nacional Azucarera; empresas industriales como Fertilizantes Mexicanos o armadoras de tractores; los institutos del café y del tabaco, y varios fideicomisos, entre otros. Se construyeron bodegas y carreteras, pero sobre todo grandes presas y otras obras de infraestructura de riego que permitieron incrementar la superficie regada a 2.5 millones de hectáreas.⁶

Por otro lado, ante el crecimiento acelerado de la demanda de alimentos debido a la Segunda Guerra Mundial, los productos mexicanos tuvieron una gran demanda en los mercados internacionales. Los precios aumentaron y las exportaciones crecieron en 75%. Nada despreciables fueron las transferencias de recursos económicos que ya desde esas épocas hicieron los braceros que migraban a Estados Unidos, recursos con los cuales se financiaba la producción en sus parcelas. El conjunto de estos factores permitieron activar la economía agrícola nacional registrándose un crecimiento del producto agropecuario de 5.1%.⁷ La superficie cultivada casi se triplicó, algo también sin precedentes, y pasó de 5.9 millones de hectáreas en 1940 a 14.7 millones en 1965.⁸

El incremento de la productividad, además de la ampliación de la frontera agrícola, ocurrió por el nuevo paquete tecnológico que se desarrolló para zonas de riego del norte del país a partir de un convenio entre la Fundación Rockefeller y el gobierno mexicano; la llamada Revolución Verde consistió en el uso de semillas seleccionadas y mejoradas, con la aplicación de agroquímicos, maquinaria y riego.

⁶ Warman, A., *op. cit.*

⁷ *Idem.*

⁸ Barkin, D. y Suárez, B., *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, Centro de Ecodesarrollo-Océano, 1985.

JULIA CARABIAS / ALEJANDRA RABASA

Este paquete, si bien permitió incrementar los rendimientos y la producción de alimentos, provocó importantes daños al medio ambiente por extenderse de manera irresponsable en distintas regiones del país sin haberlo adecuado a la diversidad de condiciones ambientales existentes. Más aún, muchas de las tierras dotadas para trabajar eran de aptitud forestal y no agrícola. Además, tampoco se consideró la contaminación que ocasionaron los agroquímicos.⁹

En este lapso hubo intentos de establecer políticas para la conservación de los recursos naturales que no prosperaron frente a la inercia de explotación agrícola. En 1942 el presidente Ávila Camacho, reconociendo que el deslave de los terrenos deforestados representaba una causa de empobrecimiento nacional que no había sido debidamente estimada, creó el Departamento de Conservación de Suelos dentro de la Comisión Nacional de Irrigación, con facultades para estudiar los problemas de erosión en las cuencas hidrológicas y proponer planes para su conservación. En 1946 se expidió la Ley de Conservación del Suelo y el Agua, cuyo objeto era “fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas, básicos para la agricultura nacional”.

Esta Ley se aplicaría a través de Distritos de Conservación del Suelo dentro de los cuales deberían realizarse los estudios necesarios para “tratar de evitar o cambiar los métodos y procedimientos de cultivo que aceleren la erosión, estableciendo los más adecuados, entre los que pueden comprenderse: trabajos de ingeniería para construir terrazas o bancales, presas, diques, bordos; la utilización de cultivos en fajas, en contorno; métodos adecuados de riego, de revegetación con árboles y pastos; rotación de cultivos, control de escurrimiento; cambio de uso del subsuelo; control de torrenteras y, en general, todas las medidas que la mejor técnica aconseje dentro de nuestro medio social y económico”. Esta Ley incluyó provisiones para el desarrollo de una política de educación y divulgación sobre la conservación del suelo y el agua en las escuelas del país, los ejidos y los agricultores y público en general.

Sin embargo, a pesar de esta nueva visión para la conservación del agua y el suelo en el sistema jurídico, en este periodo se sentaron las bases de la ganaderización en el país con lo cual se aceleró la deforestación. Bajo el mandato del presidente Miguel Alemán, se elevó a rango constitucional el límite para la pequeña propiedad privada. Existe una marcada diferencia en la manera de definir la pequeña propiedad agrícola respecto a la ganadera. Mediante una reforma en abril de 1947 se incluyó en la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política: “se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras” y “se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos”. Para traducir este criterio en superficie se estableció la Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero (Cotecoca), la cual define los índices de agostadero de cada ecosistema. A partir de este criterio, y debido a que

⁹ Toledo, V. M. *et al.*, *Ecología y autosuficiencia alimentaria*, México, Siglo XXI, 1985.

en zonas áridas el índice de agostadero puede llegar a ser de hasta 50 hectáreas por cabeza de ganado vacuno, un predio de 25 000 hectáreas es considerado pequeña propiedad. Esto fue evidentemente un incentivo para la acumulación de tierras destinadas a la actividad ganadera y, por lo tanto, para la deforestación.¹⁰

Así fue como la conservación del patrimonio natural quedó subordinada a las políticas de fomento productivo. Con el tiempo, mientras crecía la actividad agrícola y ganadera deforestando millones de hectáreas, se fueron perdiendo muchos de los decretos de protección de las décadas anteriores y sólo se incrementaron algunas zonas protectoras forestales cuya motivación era la protección de zonas agrícolas de riego.¹¹

La actividad forestal siguió sin ser un tema prioritario de inversión pública. Más bien se concesionó la explotación forestal a empresas privadas, que en su mayoría no respetaron la renovabilidad de los bosques, a cambio de un ridículo pago de renta a los ejidatarios dueños de la tierra. Incluso la explotación forestal presionó para cambiar los decretos de algunas áreas naturales protegidas. Por ejemplo, se redujeron los linderos de los parques nacionales Popocatepetl-Iztaccíhuatl, Cumbres del Ajusco y Lagunas de Zempoala en 1947, para emitir un decreto a favor de la fábrica de papel San Rafael y Anexas para la explotación forestal en estas áreas.¹²

A finales de este periodo, en el sexenio del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), hubo un intento de reorientar la política forestal para detener la destrucción de estos ecosistemas e impulsar su potencial. Siendo Enrique Beltrán titular de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, se promovió la visión de que para mantener los bosques era mejor fomentar su uso productivo que vedarlos; se reformó la Ley Forestal para remover obstáculos para la producción forestal; se reestructuró la institución de administración forestal; se duplicó el presupuesto destinado al sector; se fortaleció la investigación forestal con un renovado Instituto de Investigaciones Forestales y se inició el Inventario Nacional Forestal; se reforzó la prevención y el combate de incendios y la reforestación.¹³ No obstante estos esfuerzos, la actividad forestal siguió estancada.

IV. LA DESTRUCCIÓN DE LOS TRÓPICOS Y EL INICIO DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES (1965-1982)

A partir de 1965 el crecimiento de la producción agropecuaria fue menor al de la población nacional. Se perdió la capacidad de satisfacer el mercado interno y se recurrió a las importaciones de alimentos. El auge agrícola había concluido. El campo

¹⁰ Toledo, V. M. *et al.*, *La producción rural en México: alternativas ecológicas*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1989.

¹¹ De la Maza, R. y De la Maza, J., *op. cit.*

¹² *Idem.*

¹³ Beltrán, E., *La batalla forestal: lo hecho, lo no hecho, lo por hacer*, México, Editorial Cultura, 1964.

JULIA CARABIAS / ALEJANDRA RABASA

se fue descapitalizando paulatinamente e hizo crisis en los años setenta. Frente al desplome de los precios internacionales de los productos de exportación, entre ellos el algodón, los empresarios rurales se retiraron de la agricultura. El crecimiento de la superficie agrícola del periodo anterior quedó estancado.¹⁴

En contraste, la demanda de alimentos cárnicos se incrementó en el país siguiendo la tendencia global de que la dieta de la población urbana está más basada en proteína animal que la de la población rural. Esta preferencia en el consumo dinamizó el mercado de la carne y los capitales de inversión, tanto públicos como privados, se transfirieron a la ganadería. Fue así que durante la década de los sesenta y setenta se implementaron los agresivos megaproyectos del trópico húmedo mexicano: el Plan Chontalpa (1965) y el Plan Balancán-Tenosique (1972) en Tabasco; el Uxpanapa (1975) en Veracruz, y la colonización de Marqués de Comillas a partir de 1977, en la frontera sur con Guatemala en Chiapas. Incluso entre 1972 y 1977 operó la llamada Comisión Nacional de Desmontes. Si bien en un inicio estos proyectos se concibieron como los graneros nacionales, el fracaso tecnológico los llevó pronto a ser grandes potreros para la ganadería extensiva y poco productiva. Además del costo económico y social de estas malas decisiones, el saldo fue de más de tres millones de hectáreas de selva deforestadas.¹⁵

El empuje ganadero llevó al país a convertirse en más ganadero que agrícola, y, por supuesto, que forestal; entre 100 y 120 millones de hectáreas se dedicaron a la ganadería. La producción ganadera no se frenó sino hasta finales de la década de 1980 debido a la crisis económica por un lado y más tarde a la competencia internacional.

En el tema forestal, una reforma a la legislación en la materia canceló las concesiones a las empresas privadas y dio paso al esquema de empresas paraestatales. Estos cambios no modificaron la forma destructiva en la cual se hacía uso de los recursos forestales. La diferencia fue que, en este periodo, la impulsó el Estado. Este fue el caso de la Compañía Industrial Forestal de la Selva Lacandona, S.A. (Cofolasa), y la Compañía Triplay de Palenque, ambas propiedad de Nacional Financiera, para extraer la caoba de esta región. Afortunadamente, no duró mucho tiempo y las actividades se suspendieron por los conflictos con los lacandones, los altos costos de operación y la presión por declarar la Selva Lacandona como área natural protegida y detener el saqueo de la caoba.

Al inicio de la década de los setenta el tema ambiental empezó a tomar fuerza en el contexto internacional. Por primera vez, en 1972, se reunieron los jefes de Estado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo. La preocupación de dicha Conferencia fue principalmente el efecto que la contaminación ambiental tenía sobre la salud humana, preocupación central de los países desarrollados, por sus altos niveles de industrialización. Entre sus resultados estuvo la exhortación a los países para crear institucio-

¹⁴ Carabias, J. *et al.*, “Evolución y enfoques y tendencias en torno a la conservación y el uso de la biodiversidad”, en *Capital natural de México*, vol. III: *Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad*, México, Conabio, 2008, pp. 29-42.

¹⁵ Toledo, V. M., *op. cit.*

nes encargadas de la gestión ambiental. En la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano se estableció el principio de equidad intergeneracional al proclamar que debería buscarse la preservación de los recursos naturales y el uso racional de los ecosistemas en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Este principio se convertiría a finales de los ochenta en el concepto de desarrollo sustentable.

Fue durante el proceso preparatorio de dicha conferencia mundial, que México expidió, en 1971, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, cuyo objeto era la prevención y control de la contaminación y el mejoramiento, conservación y restauración del medio ambiente. Los diferentes capítulos de esta Ley se ocupaban de la contaminación del aire, del agua y de los suelos, quedando a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, mediante la nueva subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente y en coordinación con las secretarías de Recursos Hidráulicos; Agricultura y Ganadería; e Industria y Comercio. Se estima que entre 1950 y 1970 la intensidad de la contaminación, medida como el volumen anual en kilogramos de emisiones por millón de dólares de producto, creció en 50%, sobre todo por la contribución de empresas intermedias. De 1970 a 1989 la intensidad se incrementó 25%, lo cual se atribuye al crecimiento de las inversiones del sector público en las industrias petroquímicas y de fertilizantes del periodo 1978 a 1982.¹⁶

La administración de las áreas naturales protegidas seguía ubicada en el sector agropecuario y forestal en unos casos, y en otros en el sector de asentamientos humanos (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP). Afortunadamente, un nuevo aliento de protección del patrimonio natural surgió en los años setenta con el empuje de Arturo Gómez Pompa y Gonzalo Halffter, respaldados por algunos académicos y organizaciones no gubernamentales. En el contexto internacional se había creado el programa El Hombre y la Biosfera (MAB, del inglés *Man and Biosphere*) de la Unesco y se formó la Red Mundial de Reservas de la Biosfera con el apoyo del MAB. Fue así como se promovió el decreto de la Reserva Integral de la Biosfera Montes Azules en 1978 (recategorizada en 1997 como Reserva de la Biosfera Montes Azules); en 1979 los de la Reserva de la Biosfera Mapimí y de La Michilía,¹⁷ así como las zonas protectoras forestales de la mariposa monarca (decretada originalmente como Zona de Refugio de Fauna Silvestre en 1980), los volcanes de San Martín y Santa Marta en Los Tuxtlas, Veracruz, y otros parques nacionales en 1980, como El Veladero y el Cañón del Sumidero. En Chiapas destacó la labor de Miguel Álvarez del Toro, quien impulsó una red de áreas naturales protegidas en ese estado. Todas estas nuevas áreas naturales protegidas tuvieron el propósito de proteger la biodiversidad de estos ecosistemas, no sólo los servicios ambientales como en los decretos de los años treinta y cuarenta.

¹⁶ Semarnap, *La gestión ambiental en México*, México, Semarnap, 2000.

¹⁷ Gómez-Pompa, A. y Dirzo, R. (coords.), *Reservas de la biosfera y otras áreas naturales protegidas de México*, México, Instituto Nacional de Ecología, Semarnap-Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 1995; De la Maza, R. y De la Maza, J., *op. cit.*

JULIA CARABIAS / ALEJANDRA RABASA

V. LAS BASES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL
Y UN NUEVO SISTEMA JURÍDICO CONCURRENTENTE
PARA LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y LA PRESERVACIÓN
Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO (1982-1994)

La década de los ochenta sentó las primeras bases de una política ambiental moderna. La reacción social organizada ante la evidencia del deterioro del ambiente se incrementó.

En enero de 1982 se expidió la Ley Federal de Protección al Ambiente en la cual se previó el desarrollo de programas para mejorar la calidad del aire, las aguas, el medio marino, el suelo y subsuelo, los alimentos, así como de aquellas áreas cuyo grado de contaminación se considere peligroso para la salud pública, la flora, la fauna y los ecosistemas. Más adelante, en el mismo año, con el cambio de gobierno, el presidente Miguel de la Madrid creó la primera institución moderna en el tema ambiental, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), con una Subsecretaría de Ecología. Con este cambio se amplió el panorama de los temas ambientales superando la estrecha visión limitada de la contaminación y salud y se fortalecieron los temas de la protección de los ecosistemas.¹⁸

Sin embargo, los asuntos relacionados con el uso de los recursos naturales renovables quedaron desvinculados administrativamente. En la Sedue se integraron los parques nacionales, las zonas de protección forestal y de fauna importantes por su biodiversidad y las reservas de la biosfera. El resto se mantuvo en el sector agropecuario y forestal. Se decretaron nuevas áreas como la Reserva de la Biosfera de Sian ka'an en 1986, la de Manantlán en 1987 y El Vizcaíno en 1988.

En 1987 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a la Constitución que establecería las bases para un sistema jurídico integral y concurrente para la protección al ambiente. La Exposición de Motivos de esta Iniciativa resumía los años de políticas nacionales para el desarrollo del país a costa del capital natural de la siguiente manera:

En síntesis, en México, como en la mayor parte de los países del mundo, la preocupación estuvo en la generación del empleo, en el crecimiento de los servicios y la industrialización. El costo ha sido muy alto. Se contaminaron severamente lagos, lagunas y cuencas acuíferas, con sus consecuentes impactos adversos en el bienestar y la salud, en el abastecimiento de agua a otras poblaciones y actividades en el equilibrio de los ecosistemas. Se aceleraron los procesos de deforestación, erosión y desertificación. Se agudizó la contaminación atmosférica y México pasó a compartir los desequilibrios ecológicos propios de las naciones industrializadas.

En relación al crecimiento de la población ocurrido, se ha reconocido que somos un país con gran escasez de agua, con tierras productivas limitadas, y con graves desequi-

¹⁸ Carabias, J. y Provencio, E., “La política ambiental mexicana antes y después de Río”, en Glender, A. y Lichtinger, V. (comps.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994, pp. 393-423.

libros urbanos, problemas de saneamiento en gran escala y que ha visto disminuida su riqueza natural. Debemos, en este momento, concluir, que el aprovechamiento de los recursos de la nación tiene límites y que casi todos nuestros recursos renovables pueden dejar de serlo en plazos relativamente breves.

Hoy la conciencia de los desequilibrios ecológicos es compartida por todos los grupos sociales y regiones del país. No hay ciudad de la República o zona del campo, donde la protección de los recursos y el equilibrio ecológico, no sea una de las más altas prioridades de la sociedad.

El 10 de agosto de 1987 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* dicha reforma constitucional, en la cual se estableció, como consecuencia del derecho de la nación de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para cuidar de su conservación, que en lo sucesivo se dictarían las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

En la misma reforma se adicionó la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional para incluir, dentro de las materias de competencia del Congreso de la Unión, la expedición de leyes generales que determinen la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Esta reforma constitucional daría lugar más adelante a la Ley General del Equilibrio Ecológico (LGEEPA) en 1988, la cual, para su momento, fue la ley más avanzada en su género de Latinoamérica. La LGEEPA introdujo al sistema jurídico nacional principios de política ambiental como el de equidad intergeneracional, de prevención y derecho a un medio ambiente sano. Asimismo, la LGEEPA distribuyó las competencias de las autoridades nacionales para la protección del medio ambiente, e institucionalizó los instrumentos marco de la política ambiental nacional, como la evaluación de impacto ambiental y el ordenamiento ecológico del territorio. Esta Ley estableció las bases para el desarrollo del actual sistema nacional de áreas naturales protegidas.

Años más tarde, en el contexto del debate internacional en torno a la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la Cumbre de Río de 1992, México volvió a modificar su estructura institucional. La Sedue fue transformada en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y en ella se integraron los temas ambientales. Cabe recordar que el tema central de la Cumbre de Río fue precisamente la relación entre desarrollo y medio ambiente, con un gran énfasis en la pobreza. Así se crearon dos órganos desconcentrados de la Sedesol: el Instituto Nacional de Ecología (INE), encargado de la normatividad y regulación ambiental, y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), encargada de la aplicación y vigilancia de la ley, sustituyendo ambas instituciones las funciones de la Subsecretaría de Ecología.

A pesar de estos importantes avances en el contexto del desarrollo sustentable y el reconocimiento de vincular las dimensiones ambientales, sociales y económicas, los temas de uso de los recursos naturales quedaron todavía en el sector productivo agropecuario y de la pesca, desvinculados de lo ambiental.

JULIA CARABIAS / ALEJANDRA RABASA

Un hecho trascendente, en 1992, fue la creación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), cuyo propósito es compilar y generar la información que necesita el país para fundamentar las políticas públicas y decisiones de la sociedad sobre la biodiversidad.

VI. HACIA LA INTEGRACIÓN DE LO AMBIENTAL CON EL DESARROLLO (1994-2016)

A partir de 1994 se logró consolidar una visión de integración de la conservación de la biodiversidad con el uso de los recursos naturales en el contexto del desarrollo sustentable. La creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) el 28 de diciembre de 1994 permitió conjuntar el sector ambiental con el de manejo de los recursos naturales renovables. Se fusionaron en una misma institución la administración de los recursos pesqueros, forestales y del agua con la protección de los ecosistemas y la prevención y control de la contaminación.

Los programas que derivaron de esta fusión permitieron iniciar el cambio de las tendencias históricas de desintegración. La producción pesquera y forestal y el manejo del agua se empezaron a regir fundamentados en principios de sustentabilidad, y el aprovechamiento de los recursos naturales de acuerdo con el precepto del usufructo por los dueños de la tierra o legítimos poseedores de las autorizaciones de uso.¹⁹

En este periodo se formularon el Programa Nacional de Medio Ambiente, el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el Programa de Conservación y Aprovechamiento de la Vida Silvestre, el Programa de Pesca Responsable, el Programa de Desarrollo Forestal con reglas de uso y manejo sustentable, el Programa de Auditoría Ambiental, así como los Proaires en las principales ciudades del país. Además, se creó el Sistema Integrado de Regulación y Gestión Ambiental de la Industria, la Carta Nacional Pesquera y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y se fundó, en 2000, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp).

Con la finalidad de que las nuevas políticas e instituciones encontraran una base jurídica sólida se reformó profundamente el marco normativo. En 1996 la LGEEPA fue modificada casi en su totalidad. Uno de los principales cambios que ha tenido una marcada influencia en el incipiente desarrollo de un sistema de federalismo ambiental, fue el rediseño de su capítulo de distribución de competencias, en el cual se asignaron a las autoridades federales, estatales y municipales diversas competencias para la elaboración de políticas y la aplicación de instrumentos de planeación y gestión ambiental a distintas escalas (como los programas de ordenamiento ecológico). Como consecuencia de esta reforma, actualmente la totalidad de las entidades federativas del país y la Ciudad de México cuentan con leyes marco sobre protección ambiental, e instituciones locales responsables de su aplicación.

¹⁹ Carabias, J., *op. cit.*

En esta etapa las leyes ambientales estuvieron acompañadas de sus respectivos reglamentos, y se expidió un vasto número de Normas Oficiales Mexicanas en materia de agua, atmósfera, residuos peligrosos, impacto ambiental, productos orgánicos, vida silvestre, áreas naturales protegidas, incentivos a los particulares para la autorregulación, entre otros.

Mención especial merece la reforma de 1999 en la cual se incluyó en el catálogo de garantías constitucionales el derecho de todas las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (artículo 4o.) y se estableció un mandato al Estado para conducir un proceso nacional de desarrollo sustentable (artículo 25). Para explicar los alcances de esta modificación, el Dictamen elaborado en la Cámara de Diputados respecto de distintas iniciativas de reformas sobre estos temas, señaló que, junto con el reconocimiento de este derecho fundamental de todas las personas, se creó correlativamente la obligación de las autoridades nacionales de garantizar la adecuada protección de los ecosistemas y recursos naturales, así como de incluir la sustentabilidad ambiental en la planeación económica del desarrollo nacional.

A partir de 2000 la expedición de leyes generales para promover la actuación concurrente de las autoridades de los tres niveles de gobierno ha sido la tendencia que define la evolución del sistema jurídico mexicano de protección ambiental en México. En 2000 se publicó la Ley General de Vida Silvestre; en 2003 la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (sustituyó a la Ley Federal Forestal) y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y, en 2008, la Ley General de Cambio Climático. A su vez, estas leyes han motivado el desarrollo de la legislación forestal y de residuos en casi todas las entidades federativas y existen 16 leyes sobre cambio climático a nivel estatal.

Al cambio de la administración el presidente Fox tomó la errónea decisión de desvincular al sector pesquero del ambiental, convirtiendo a la Semarnap en Semarnat. Sin embargo, el sector forestal se fortaleció con la creación de la Comisión Nacional Forestal. Asimismo, se expidió la novedosa Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual, desafortunadamente, no se aplica en todo su potencial.

Destaca del sexenio 2006-2012 la atención puesta a los temas de cambio climático. Se estableció, muy por encima de los compromisos globales, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, del cual se desprendió el Programa Especial de Cambio Climático, que quedaron por primera vez institucionalizados en la Ley General de Cambio Climático.

En 2012 se reformó nuevamente el artículo 4o. constitucional para reforzar la tutela de los derechos ambientales. El concepto de un medio ambiente “adecuado” se sustituyó por el de “sano” con el objetivo de enmarcar su ejercicio dentro de parámetros como los establecidos por la Organización Mundial de la Salud y se estableció explícitamente el deber del Estado de garantizar el respeto a este derecho humano.

Es importante interpretar esta reforma en el contexto de la transformación que se llevó a cabo en 2011 del régimen constitucional de los derechos humanos en México, en la cual se estableció la obligación de todos los operadores jurídicos en el

JULIA CARABIAS / ALEJANDRA RABASA

país de observar los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, entre los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha incluido treinta instrumentos internacionales como las convenciones marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y el Cambio Climático; la Convención de Ramsar sobre Humedales, de importancia internacional, y el Convenio de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, entre otros.

La reforma constitucional de 2012 introdujo al artículo 4o. las bases para el desarrollo de un sistema federal de responsabilidad ambiental que tiene por objeto promover la reparación de los daños causados al ambiente y prevé la creación de tribunales especializados en materia ambiental dentro del Poder Judicial de la Federación. Esta Ley reconoce el interés legítimo de los habitantes de las comunidades adyacentes a los sitios donde se causen los daños ambientales y a las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto es la protección ambiental, para demandar la reparación de los daños a los ecosistemas y sus servicios ambientales ante los tribunales federales.

El involucramiento más activo del Poder Judicial en la tutela de los derechos ambientales y de la ampliación de las vías de acceso a la justicia para la defensa de derechos ambientales ha sido una de las demandas sociales más constantes y tradicionalmente menos atendidas en nuestro sistema jurídico. Sin embargo, en los últimos años las perspectivas han empezado a cambiar. Además de la acción prevista por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, actualmente el Código Federal de Procedimientos Civiles regula las acciones colectivas para la protección del medio ambiente y la Ley de Amparo reconoce un interés legítimo, individual o colectivo, que permite a personas y comunidades interesadas en la conservación del medio ambiente y el ejercicio efectivo del derecho humano a un medio ambiente sano, solicitar la protección del Poder Judicial.

Asimismo, la participación cada vez más relevante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la interpretación de la legislación ambiental representa un motivo de optimismo en un escenario donde la falta del Estado de derecho y la desigualdad social y económica que predominan en el país en general, afectan gravemente las posibilidades de lograr el desarrollo sustentable.

Como ejemplo de la importancia de esta tutela judicial puede mencionarse el caso del emblemático Parque Nacional Tulum cuando, al ser amenazado por un plan de desarrollo urbano municipal que ponía en riesgo la conservación de sus ecosistemas y monumentos arqueológicos, fue protegido unánimemente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Controversia Constitucional 72/2008). Otra sentencia del máximo tribunal elaborada por el ministro José Ramón Cossío Díaz, en un caso relacionado con el régimen jurídico de protección a los manglares, interpretó de manera puntual la vinculación que existe entre el derecho humano a un medio ambiente sano y la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, declarando que su protección corresponde a un interés colectivo que debe prevalecer sobre los intereses individuales. En la misma sentencia, la Suprema Corte reconoció el principio de equidad intergeneracional resolviendo que éste obliga a considerar en los actos presentes de aprovechamiento de los recursos naturales la

tutela del derecho a un medio ambiente sano de las generaciones futuras (Amparo en Revisión 210/2013).

Entre los temas pendientes del sistema jurídico ambiental, el derecho humano al agua y el uso sustentable de los recursos hídricos y la protección de la atmósfera llaman la atención por su ausencia en la agenda legislativa y regulatoria nacional. En el primer caso, en 2012 el derecho humano al agua fue incluido en la Constitución, junto con el deber del Estado de garantizar el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Aunque con esta reforma el Poder Constituyente dio un mandato al Congreso de la Unión para expedir una ley nacional de aguas en el plazo de un año, a la fecha esta legislación no ha sido expedida.

En cuanto a la protección de la atmósfera, aunque en los últimos años se han presentado en el Congreso de la Unión algunas iniciativas para la expedición de legislación en esta materia, ninguna ha prosperado y desde la publicación en 1988 del Reglamento de la LGEEPA sobre la Prevención y el Control de la Contaminación a la Atmósfera no se ha llevado a cabo la actualización del régimen jurídico de uno de los principales problemas ambientales en sitios como la Ciudad de México.

La transversalidad del sistema jurídico de protección al ambiente y en particular la inclusión de la variable ambiental en la legislación de otros sectores económicos como el minero, agropecuario, de desarrollo urbano, pesquero o turístico, representa uno de los mayores retos para lograr la sustentabilidad del desarrollo al cual se refiere la Constitución federal.

Lejos de un escenario donde la protección ambiental se entienda como un componente esencial de las políticas para el desarrollo económico, aunque en leyes como las vigentes en materia pesquera y acuícola, o para el desarrollo turístico se ha adicionado en sus títulos la etiqueta de sustentabilidad, en muchos casos contienen disposiciones que se contraponen a los objetivos de la legislación ambiental y entran en conflicto con instrumentos clave de la política ambiental como las áreas naturales protegidas.

En un intento de promover la sustentabilidad del sector de los hidrocarburos, la legislación secundaria expedida recientemente como consecuencia de la reforma constitucional energética, prohibió expresamente la realización de actividades de exploración y explotación en áreas naturales protegidas y creó la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

Sin embargo, la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones de protección ambiental, tanto en las leyes expedidas específicamente, como aquellas que se encuentran dispersas en algunas leyes de diferentes sectores económicos, también constituyen uno de los mayores problemas y fracasos del sistema jurídico nacional. Un ejemplo que ilustra esta situación está en la nula aplicación en la mayoría de las regiones del país de las disposiciones de la Ley Agraria que prohíben la parcelación de bosques y selvas tropicales y la urbanización de las tierras ejidales en áreas naturales protegidas cuando se contravengan sus declaratorias.

Han pasado un poco más de veinte años de una política ambiental moderna y, con altibajos, los programas se han ido fortaleciendo así como el marco jurídico. No

JULIA CARABIAS / ALEJANDRA RABASA

se puede decir lo mismo con respecto a la aplicación de la ley que ha tenido francos retrocesos.

Es también preocupante que en la presente administración impera un discurso de crecimiento económico y se ve debilitada la política y normatividad ambiental. Igualmente preocupa el vacío que ha dejado la sociedad civil organizada. Frente a estas perspectivas, la participación del Poder Judicial de la Federación en la consolidación de un sistema de justicia ambiental podría ser una de las apuestas más relevantes en la época actual.

A pesar de que la atención a los temas ambientales se ha reconocido como una urgencia desde hace años, las políticas públicas siguen desintegradas y la falta de una visión de planeación transversal y territorial es un obstáculo para el desarrollo sustentable.

Es urgente la revitalización de la dimensión ambiental en la vida nacional antes de que sea demasiado tarde, y el centenario de la carta magna puede ser un buen espacio para estas reflexiones.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BARKIN, D. y SUÁREZ, B., *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, Centro de Ecodesarrollo-Océano, 1985.
- BELTRÁN, E., *La batalla forestal: lo hecho, lo no hecho, lo por hacer*, México, Editorial Cultura, 1964.
- BRAÑES, R., *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica-Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000.
- CARABIAS, J. y PROVENCIO, E., “La política ambiental mexicana antes y después de Río”, en GLENDER, A. y LICHTINGER, V. (comps.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994, pp. 393-423.
- *et al.*, “Evolución y enfoques y tendencias en torno a la conservación y el uso de la biodiversidad”, en *Capital natural de México*, vol. III: *Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad*, México, Conabio, 2008, pp. 29-42.
- DE LA MAZA, R. y DE LA MAZA, J., *Historia de las áreas naturales protegidas de México*, México, Pamas, El Colegio de México-Fundación Gonzalo Río Arronte-UNAM, 2005.
- GÓMEZ-POMPA, A. y DIRZO, R. (coords.), *Reservas de la biosfera y otras áreas naturales protegidas de México*, México, Instituto Nacional de Ecología, Semarnap-Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 1995.
- RABASA O., Emilio (coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- SEMARNAP, *La gestión ambiental en México*, México, Semarnap, 2000.

CIEEN AÑOS DE POLÍTICAS Y NORMATIVIDAD AMBIENTAL

SIMONIAN, L., *La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad-Instituto Nacional de Ecología, Semarnap-Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, 1999.

TOLEDO, V. M. *et al.*, *Ecología y autosuficiencia alimentaria*, México, Siglo XXI, 1985.

———, *La producción rural en México: alternativas ecológicas*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1989.

WARMAN, A., *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

