

CONVERSATORIO PROGRAMAS SECTORIALES 2019-2024

Mesa Medio Ambiente y Recursos Naturales

Día y hora:

Martes 10 de diciembre de 2019, 15:00-19:00 horas.

Coordinadores:

Carlos Muñoz Villarreal (UAM-Xochimilco) y Pedro Moctezuma Barragán (UAM-Iztapalapa)

Participantes:

Columba López Gutiérrez (Directora General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural de la Ciudad de México)

Miguel Angel López Bracho (Director de Planeación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)

Pedro Alvarez-Icaza Longoria (Consultor independiente)

Miguel Angel Cancino (UAM-Azcapotzalco / Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano)

Fabiola Sosa (UAM-Azcapotzalco)

Abelardo González (UAM-Azcapotzalco)

Esthela Sotelo (UAM-Xochimilco)

Miriam Alfie Cohen (UAM-Cuajimalpa)

Rafael Calderón Contreras (UAM-Cuajimalpa)

Marcelo Olivera (UAM-Cuajimalpa)

Pedro Sunyer (UAM-Iztapalapa)

Armando García Chyang (UAM-Iztapalapa)

El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales 2019-2024 en materia de medio ambiente y recursos naturales

Aunque es notablemente escueto en relación a la protección ambiental y el aprovechamiento de los recursos naturales, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) plantea impulsar el desarrollo sostenible, estimular un modelo de

crecimiento que no provoque afectaciones adversas “al entorno” y la consideración de los impactos que puedan tener las políticas y programas federales “en la ecología”.

También establece como objetivos que para 2021 “se habrá garantizado la preservación integral de la flora y de la fauna, se habrá reforestado buena parte del territorio nacional y ríos, arroyos y lagunas estarán recuperados y saneados; el tratamiento de aguas negras y el manejo adecuado de los desechos serán prácticas generalizadas en el territorio nacional y se habrá expandido en la sociedad la conciencia ambiental y la convicción del cuidado del entorno” (p. 61).

Además de los objetivos que son explícitos en el PND y cuyo cumplimiento resulta a todas luces sumamente difícil, se presentan también muchos otros retos, de acuerdo a lo que sugieren las presiones que se registran, el estado actual y las proyecciones futuras sobre el medio ambiente y los recursos naturales. Entre estos podrían señalarse, por ejemplo, los impactos ambientales de la minería; el crecimiento desbocado y los niveles de calidad del aire en las ciudades; la sobreexplotación de los acuíferos y la persistencia de un modelo no sustentable de aprovechamiento de los recursos hídricos; el sobreaprovechamiento pesquero y la contaminación de los mares; las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático; la preservación de la integridad de los ecosistemas; las distintas modalidades de conservación de los suelos; la actualización e integración del ordenamiento ecológico en las decisiones de planeación territorial.

Por otra parte, el PND plantea la puesta en marcha de algunos proyectos de carácter económico y social con claros vínculos ambientales, como *Sembrando Vida* y de grandes proyectos de infraestructura y desarrollo regional, como el *Tren Maya* y el *Corredor Multimodal Interoceánico*. La incorporación de objetivos ambientales en los primeros (p.ej. contribuciones de *Sembrando Vida* a la restauración ecológica en la superficie sembrada/reforestada con apoyo de ese proyecto) y la compatibilización de los segundos con los límites que impone el

entorno natural (p.ej. sujeción de las características del *Tren Maya* a su compatibilidad con el ordenamiento territorial) parecen ser también elementos que deberían formar parte de la planeación nacional para los próximos años.

En este contexto tuvo lugar una reflexión sobre la orientación de las políticas públicas en materia de medio ambiente y recursos naturales para los próximos años, comenzando por la orientación que se considera debería estar presente en los instrumentos de planeación del gobierno federal para el período 2019-2024: el PND, los programas sectoriales (medio ambiente, hídrico, forestal) y especiales (cambio climático), así como la deseable incorporación de criterios ambientales de carácter transversal en los programas sectoriales que se definan en materia energética, agropecuaria y pesquera, entre otros.

Se propusieron como eje de la discusión las siguientes preguntas:

- ¿Qué elementos se consideran centrales para enriquecer el diagnóstico contenido en el PND de cara a la definición de las grandes prioridades y las áreas de atención en materia de medio ambiente y recursos naturales?
- Si se está planteando discursivamente desde el gobierno federal la necesidad de un gran viraje en la forma en que se han concebido los ecosistemas del país, su conservación y las modalidades de aprovechamiento de los recursos naturales ¿qué criterios, qué objetivos y qué metas tendrían que estar presentes en los instrumentos de planeación del gobierno federal de este sexenio para convertir en políticas ese viraje?
- ¿Cuáles son los criterios y beneficios de índole ambiental que habría que incorporar en los proyectos de carácter económico y social que impulsa el gobierno federal?
- ¿Qué criterios de sustentabilidad ambiental tendrían que quedar recogidos en los grandes proyectos de infraestructura y desarrollo regional que se prevé realizar?

Síntesis de la discusión:

Durante la conversación se expresaron opiniones coincidentes con respecto a lo insuficiente que resulta el diagnóstico explícito que provee el PND en materia de medio ambiente y recursos naturales, así como también la escasa profundidad, la visión limitada y hasta obsoleta en la caracterización de la problemática y la escasa consistencia en algunos de sus planteamientos. Se le ve más como una declaración de intenciones basada en un diagnóstico sesgado e insuficiente. Tampoco se percibe que se conceda prioridad al tema ambiental, ni una idea de largo plazo y transversalidad en su abordaje. Se cuestionó asimismo que en el documento se plantea la misma idea que ha predominado en el pasado de un desarrollo a partir de megaproyectos para impulsar la economía del país sin aparente sensibilidad ambiental.

Durante la mesa se esbozaron observaciones puntuales sobre el PND como las siguientes:

- Carece de una visión integral de los problemas ambientales. Refleja una versión del medio ambiente y los recursos naturales parcial y por esferas.
- No hay prioridades claras, ni una política ambiental explícita y las estrategias a seguir a corto y largo plazo.
- Están ausentes asimismo el tema del territorio y la importancia del ordenamiento ambiental del territorio. Falta el reconocimiento de áreas frágiles y de ecosistemas clave. Por ejemplo, no hay referencia a los ecosistemas de montaña, cuando que éstos forman parte del 45% del territorio nacional. No hay una visión explícita al desarrollo de las ciudades y a su relación con el uso de los recursos naturales y el desarrollo rural
- No se considera el impacto ambiental de los mega proyectos que se planean.
- No hay mención alguna de los problemas ambientales globales, como si México fuese una burbuja que pudiera sustraerse a los mismos. Una omisión importante es la problemática del cambio climático y las correspondientes estrategias nacionales de adaptación y mitigación.

- No se hace ninguna referencia al impulso de las energías alternativas, siendo que en el país existe un alto potencial para impulsarlas y muchas razones para hacerlo.

Por otro lado, en la mesa hubo también una coincidencia de que, dada la limitada presencia de los temas de medio ambiente y recursos naturales en el PND y la relevancia de estos temas, se presenta la necesidad de fortalecerlos en el segundo nivel de planeación, es decir en el diseño y ejecución de los programas sectoriales y especiales. Se mencionó que se abren algunas oportunidades para que así sea, como las que ofrecen la presencia de una sociedad civil activa, los nuevos arreglos institucionales y el nuevo enfoque que se prevé seguir en los programas de la política social, lo cual puede favorecer una mejor vinculación entre los objetivos sociales y los ambientales. Así, por ejemplo, aunque ambientalmente no es lo óptimo sembrar árboles “a destajo”, convendría buscar formas de generar sinergias entre los objetivos de bienestar para la población en zonas rurales y los de conservación de los recursos naturales a través del programa *Sembrando Vida*.

Se enfatizó que se requiere tener claridad sobre los procesos de deterioro ambiental, político, económico y social que permita dar las respuestas adecuadas. En ese sentido se destacó la importancia de los conflictos socio-ambientales, que de acuerdo con un estudio del Centro de Investigaciones de Ecosistemas y Sustentabilidad de la UNAM ascienden a 560 en el territorio nacional, y la necesidad de un enfoque de política que permita prevenir conflictos futuros.

Se refirió asimismo la necesidad de asumir los problemas ambientales como problemas públicos en toda su extensión para así poder abordarlos adecuadamente, y al respecto se ejemplificó con el caso de los cambios en el uso de suelo y el empobrecimiento de los suelos, fenómenos fuertemente influidos por problemáticas socio-económicas. También se dio el ejemplo de los procesos de

deterioro ambiental que se han ido acumulado como resultado de la interconectividad entre distintas problemáticas presentes en un mismo territorio.

Se mencionó además que en un contexto de continua urbanización como la que tenemos en México, que sigue un patrón de crecimiento expansivo y periférico, además de que se genera una proliferación de asentamientos humanos en zonas poco aptas y de mayor riesgo, las ciudades ejercen una fuerte presión sobre recursos naturales como el agua y, con ello, sobre el entorno rural, tornando la adecuada gestión de los recursos mucho más que un problema local. Las ciudades, se dijo, terminan siendo un factor muy importante en las decisiones de política ambiental que no están siendo consideradas de manera adecuada actualmente.

Se abundó en que en la actualidad el derecho al agua se ha vuelto cada vez más importante y que es actualmente fuente de múltiples conflictos. El manejo adecuado del agua es de solución compleja y para dar respuesta a los objetivos que al respecto refiere el PND se tiene que avanzar en varios frentes. Se planteó que las opciones tecnológicas disponibles pueden contribuir a ello con soluciones factibles y atractivas. Sin embargo, también se enfatizó que la problemática envuelve otras dimensiones y se ejemplificó con las plantas de tratamiento que, aunque existen en buen número en el país, con frecuencia no están en funcionamiento. Una condición para que lo hagan y que requiere atenderse es que el agua tratada tenga un valor, en el contexto específico, como producto final, es decir, que existan posibilidades reales de aprovechamiento.

Se resaltó el relevante papel que se ha reconocido ya que desempeña la economía campesina y, su importancia también para apuntalar nuevas modalidades de conservación y coadyuvar en el fortalecimiento del manejo correcto de los recursos naturales (“los campesinos como principales guardianes de la naturaleza”). Se expresó que en ese sentido sería una tarea del gobierno mexicano apoyar por medio de alianzas a las comunidades que favorecen la

sustentabilidad del medio ambiente en el manejo colectivo de los recursos naturales y que para ello se puede considerar la experiencia que ofrecen los más 4 mil casos de éxito de productores agrícolas en el país, apostando más a la inversión pública en el aprovechamiento de los recursos naturales que al simple subsidio. Al respecto, el representante de SEMARNAT planteó que una de las ideas centrales sobre las que está construida la agenda verde para los siguientes años es “producir conservando, conservar produciendo”, lo que implica darle un lugar central a la agroecología en la producción de alimentos. Se mencionó asimismo la contribución que puede ofrecer el conocimiento local en el manejo de los recursos naturales.

Un planteamiento general sobre el que hubo consenso y que fue abordado con distintos énfasis a lo largo de la mesa fue el carácter amplio y transversal de la problemática ambiental y de los recursos naturales. En relación a ello se expresó, por una parte, que siempre será mejor considerar la problemática en un sentido integral y que, más allá de lo que se pueda reflejar en un programa sectorial para la política ambiental es deseable el establecimiento de un conjunto de grandes objetivos y orientaciones que abarquen de manera transversal al resto de las políticas públicas. Sobre eso mismo, se expresó que en esta administración se le han reconocido a SEMARNAT atribuciones para participar en la revisión de otros programas sectoriales, lo cual permite incorporar criterios y contenidos de relevancia ambiental en los mismos.

Se destacó, por otra parte, la importancia de que se logre establecer consistencia entre la definición de políticas y su expresión presupuestal, de modo que se favorezcan sinergias y se eviten efectos contrapuestos en el uso de los recursos públicos. Para ello se necesita incidir al nivel de las reglas de operación de diferentes programas de la administración pública.

La necesidad de fortalecer la gobernanza para la sustentabilidad fue objeto de múltiples intervenciones. En relación a ésta, Miguel Ángel Cancino planteó siete líneas de atención para fortalecerla:

1. Claridad sobre los procesos de deterioro ambiental que se enfrentan, considerando el enfoque de presión-estado-respuesta y planteando una defensa de los recursos naturales que coloque los derechos humanos en el centro (por ejemplo, considerar la vulnerabilidad de los grupos sociales frente al cambio climático).
2. Redefinición de la función social y ambiental de la propiedad privada, en un balance entre el interés público y privado que debe de prevalecer en la toma de decisiones (por ejemplo, buscar formas de revertir los efectos adversos sobre el interés público que se derivaron de la reforma energética).
3. Juridificación de los principios fundamentales de la gestión ambiental, tales como el principio precautorio. Hay avances técnico-científicos que no están aún recogidos en el marco jurídico-institucional vigente.
4. Modernización de los instrumentos de política ambiental vigentes.
5. Federalismo cooperativo.
6. Participación social.
7. Fortalecimiento del acceso a la justicia ambiental.

Varias de esas líneas fueron referidas también por otros de los participantes en la mesa. De manera señalada, la modernización de los instrumentos de política ambiental vigentes fue repetidamente mencionada como una necesidad para los próximos años. Se expresó en particular la importancia de la incorporación de la evaluación ambiental estratégica en las decisiones de política e incluso la creación de una Agencia Mexicana de Evaluación Ambiental con autonomía real, en contraste, por ejemplo, con la actual Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), la cual -también se dijo- debería desaparecer porque su diseño institucional le impide actuar con independencia en la evaluación ambiental de los proyectos del sector energético. Se virtieron opiniones en el sentido de que si bien

se ha avanzado en el país en el desarrollo de metodologías para la evaluación del impacto ambiental en proyectos como los del sector hidrocarburos, se requiere ahora integrar en estas evaluaciones la dimensión social, en lo cual las universidades pueden ser coadyuvantes.

Otro instrumento de política ambiental cuya relevancia fue enfatizada en repetidas intervenciones fue el ordenamiento ambiental del territorio (“no hay política ambiental sin un nuevo ordenamiento”). Más aún, hubo coincidencia en la necesidad de poner el tema del territorio como eje central de la política ambiental y del uso de los recursos naturales en los años venideros. Ello sería, se dijo, la mejor forma de favorecer la integralidad en su abordaje. Una propuesta concreta en esa dirección fue la definición de cuencas eco-hidrológicas como unidades de gestión ambiental.

Con relación a la participación social, que también fue objeto de múltiples referencias, se señaló que es indispensable no sólo hablar de participación, sino de deliberación de los actores políticos, lo que permitirá una toma de decisiones con mayor sustento y reflexividad en relación al uso de los recursos naturales y el medio ambiente. La corresponsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización ciudadana deberían ser parte de esta agenda, según se expresó.

En relación específicamente al Programa Sectorial de Medio Ambiente el representante de SEMARNAT refirió los cinco objetivos que en su borrador se tienen previstos: i) territorio y regiones bioculturales, ii) cambio climático; iii) agua para el bienestar iv) fin a la contaminación y v) gobernanza. Enfatizó que el tema del uso del territorio es central también en la visión de dicha Secretaría. Expresó asimismo que en el programa especial de cambio climático que se está integrando la agenda urbana ocupa un lugar prominente.

Se señaló la importancia de que los programas sectoriales tengan una expresión concreta en líneas de política que incluyan parámetros y metas, y que

probablemente esto se hace aún más importante en el contexto de un PND con una política ambiental tan ausente y en el cual, por el contrario, se subrayan otras prioridades de política social o la energética. Así por ejemplo, si la política de impulso al sector energético incluye actividades que pueden ser incompatibles con las metas comprometidas por México para el 2030 en materia de cambio climático (que merecen atención no solamente porque hay que cumplir con un compromiso internacional, sino también porque son ambientalmente relevantes, incluso al interior del país) éstas incompatibilidades tendrían que ser identificadas y redefinirse la estrategia energética a partir de parámetros ambientalmente aceptables.

Con relación a los grandes proyectos de infraestructura que se prevé realizar como el Tren Maya, el Corredor Interoceánico y la Refinería e Dos Bocas se planteó que se presenta el riesgo de impactos ambientales adversos si estas obras de infraestructura se buscan expandir en forma de polos de “desarrollo” de carácter depredador. En general, se habló de la necesidad de repensar los megaproyectos y de que “por algo hay tanta oposición a ellos y hasta se ha vuelto peligroso ser defensor de los recursos naturales”.

Se dijo también que si en la propuesta de este gobierno de grandes obras de infraestructura no se cuida que las cosas se hagan conforme a derecho, no se consulta a la población de manera adecuada (en términos de lo prescrito en la ley con respecto a pueblos indígenas y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) y si no respeta su opinión, lo que se va a generar en el futuro son más conflictos ambientales. Se expresó que la presencia del estado como juez y parte en la promoción y evaluación de estos proyectos no es adecuada. Por ello se remarcó que estos proyectos necesitan voces críticas, diálogo con la sociedad y privilegiar políticas públicas descentralizadas que atiendan criterios de sustentabilidad y trasciendan los objetivos del actual sexenio de gobierno.

Por otro lado, Columba López comentó la experiencia en la Ciudad de México sobre el Programa “Altepetl”, una estrategia de gobierno que busca la recuperación integral del suelo de conservación, integrando en una sola propuesta el apoyo a la producción agrícola, agropecuaria y agroalimentaria (más de 44 mil beneficiarios hasta el momento, creación de un gran centro de acopio y distribución de nopal, etc.); el rescate y preservación de la zona forestal (siembra de 3.6 millones de árboles, pago por servicios ambientales); el mantenimiento, resguardo y acondicionamiento del patrimonio cultural tangible y el fomento del patrimonio cultural intangible de la Zona Patrimonio Mundial, Natural y Cultural de la Humanidad en las alcaldías Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco (incluida la rehabilitación de 23 kilómetros de canales). Destacó la importancia de romper inercias y la necesidad de algunos cambios de enfoque, tales como la búsqueda de sinergias entre objetivos de reconstrucción del tejido social, construcción de ciudadanía y restauración ambiental; el trabajo interdisciplinario, así como la toma de decisiones y asignación de recursos por medio de asambleas comunitarias que respeten los mecanismos de organización colectiva. Demandó asimismo un mayor involucramiento de universidades como la UAM y que se refuercen habilidades y actitudes en la formación universitaria de los egresados que favorezca su incorporación en este tipo de programas.

Finalmente SEMARNAT invitó a incidir en la versión final del programas sectorial de medio ambiente y otros programas con temáticas afines, así como a realizar nuevos conversatorios una que vez que estos se hayan publicado, para seguir discutiendo sobre su instrumentación y las políticas públicas asociadas con ellos. La continuidad de este tipo de diálogos fue un deseo expresado por varios más de los participantes.