



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL  
COMO HERRAMIENTA HACIA EL  
DESARROLLO SUSTENTABLE  
EN POLÍTICA AMBIENTAL.  
MÉXICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :**

**LICENCIADA EN RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A :**

**KARINA LEONOR GARCÍA RAMÍREZ**

**ASESORA: DRA. ADELINA QUINTERO SÁNCHEZ**



**FES Aragón**

**MÉXICO**

**2015**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS**

Si hubiese una forma de honrar la vida, sería a través del amor que expreso a tod@s aquell@s que confiaron, quienes en los momentos complicados de mi vida, con una palabra, gesto o acción lograron que creyera en mí. Cada un@ tenemos un momento, el mío llegó, agradezco a Dios y al Universo, quienes en conjunto coadyuvaron a la culminación de este reto.

Mis padres, Juan García Lugo y Leticia Ramírez Sandoval, mis pilares más sagrados, gracias por todo, por su amor y confianza, por otorgarme la posibilidad de estudiar una licenciatura, hoy, rindo tributo a este esfuerzo. A mis hermanos, Israel y Jonathan quienes siempre han sido fuente de inspiración, Israel...no me perdí en el camino, elegí tomar otro, y hoy continuo a tu lado, te amo hermano; mi Banda eres una mezcla exótica, de esas que no hay, gracias por tus abrazos y esas charlas donde me decías, chido Ceboj, vasj, sé que en un par de años los agradecimientos los escribirás tú.

Infinitamente agradezco a la persona que estuvo a mi lado en todos estos meses de arduo trabajo, comenzamos como novios, culmine como tú esposa, fuiste quien logró pegarle a mi orgullo y enfocarlo para cerrar ciclos, gracias Jorge, este logro lo comparto contigo, ya que siempre fuiste contención, amor y solidaridad, todo lo vivido ha valido la pena, es tu turno, estoy preparada.

A quien guío cada uno de mis pasos durante esta travesía, Doctora Adelina Quintero, mi más profundo respeto, gracias por cada uno de los minutos dedicados, no solo al trabajo profesional, sino a mi persona, cuando yo misma pensaba no podría ser capaz; estuviste ahí, no importando si era fin de semana, días feriados etc., eternamente gracias, sé que tengo a la mejor asesora.

Gracias a mi familia, en especial a mis abuelos, quienes siempre preguntaban ¿y para cuándo?, mis tí@s y prim@s que me inspiraban a seguir y no desistir; a mi familia, no solo de sangre, sino por elección, a todos aquellos amig@s que algún día preguntaron, ¿ya acabaste la tesis? ¿Cómo vas? ¿En qué capítulo? a tod@s con los que hice apuestas para presionarnos y avanzar.

Gracias a la PAOT por abrirme las puertas, encontrando el significado del servicio público, por todas las facilidades brindadas para la presente investigación, en especial al Licenciado Esquivel, ejemplo de humildad, servicio y profesionalidad.

A mi Universidad querida, donde encontré infinitas posibilidades de crecimiento, las aulas de la Facultad de Estudios Superiores Aragón fueron mi hogar, ahora emprendo el vuelo para mejorar y retribuir todo lo recibido.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

### **CAPÍTULO I**

<b>1. GENERALIDADES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE.....</b>	<b>12</b>
1.1. Concepto de Desarrollo.....	12
1.2. Que es Sustentabilidad.....	22
1.3. Que es el Desarrollo Sustentable.....	27
1.3.1. Desarrollo Sustentable Social.....	36
1.3.2. Desarrollo Sustentable Económico.....	37
1.3.3. Desarrollo Sustentable Ambiental.....	38

### **CAPÍTULO II**

<b>2. EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE Y LA POLÍTICA AMBIENTAL.....</b>	<b>39</b>
2.1. Conceptualizando al Medio Ambiente.....	39
2.2. El Derecho Internacional en el Medio Ambiente.....	41
2.3. Que es la Política Ambiental.....	44
2.3.1. Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano/ Cumbre de Estocolmo.....	47
2.3.2. Informe Brundtland.....	48
2.3.3. Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y el Desarrollo/ Cumbre de la Tierra.....	51
2.3.3.1. Programa 21/ Agenda 21.....	55
2.3.3.2. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo/Declaración de Río.....	58
2.3.4. Protocolo de Kioto.....	59
2.3.5. Cumbre para la Tierra +5.....	60

2.3.6. Cumbre Mundial Sobre el Desarrollo Sostenible/ Cumbre de Johannesburgo.....	61
2.3.6.1. Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible.....	62
2.3.7. Río + 20.....	64
2.3.8. Los Objetivos del Milenio.....	65
2.4. Que son las Instituciones y de donde surgen.....	66
2.4.1. Instituciones Ambientales.....	71
2.5. Marco Jurídico Ambiental en México.....	77
2.5.1. La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.....	80

### **CAPÍTULO III**

#### **3. UNA NUEVA MANERA DE GESTIONAR LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO, CASO PRÁCTICO, LA PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO**

<b>TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL (PAOT).....</b>	<b>83</b>
3.1. La Política Ambiental Mexicana, Antecedentes y Atribuciones.....	83
3.2. Creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.....	102
3.2.1. Marco Jurídico.....	102
3.2.2. Cronología de la PAOT.....	103
3.3. Misión y Visión.....	105
3.4. Estructura Orgánica.....	106
3.5. Principios de Actuación.....	107
3.6. Atribuciones de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial....	108
3.6.1. Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial y Subprocuraduría de Protección Ambiental.....	110
3.6.2. Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos.....	111
3.6.3. Coordinación Técnica y de Sistemas.....	112
3.6.4. Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión.....	113
3.6.5. Coordinación Administrativa.....	114

3.7. Agenda 2015.....	115
3.8. Convenios.....	122
3.9. Red Nacional para la Procuración de Justicia Ambiental.....	125
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>126</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>132</b>
ANEXO I    Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.....	132
ANEXO II    La Carta de la Tierra.....	137
ANEXO III    Disposiciones Jurídicas PAOT.....	146
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>149</b>

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años el concepto de Desarrollo Sustentable ha sido abordado en diversos foros y cumbres tanto a nivel local como a escala mundial ya que el desfase que surgió entre el sistema económico y la base de recursos naturales de la que depende, al paso de los años se fue modificando. Por ello, las demandas de recursos, de acuerdo con un patrón de uso establecido se hicieron insostenibles.

Antes, cuando una mercancía escaseaba se le podía sustituir por otra y las normas se limitaban a regular el uso de la naturaleza, considerándola únicamente en función de los recursos que proveían. Así, en el Derecho Romano, la tierra, el agua, los minerales, la flora, se consideraban res communi, “cosas de la comunidad”, y estos podían ser empleadas por todos, salvo cuando existían derechos particulares.

Esta idea prevaleció durante años, pero no es hasta que se comienza a vislumbrar el mal uso que se le había estado dando a los recursos que evoluciona así la manera de concebir al medio ambiente. Es así que al paso de los años se suscita un gran debate entre lo que era y no permisible para el desarrollo económico.

En 1905, el Doctor Henry Antoine Des Voeux presentó a la comunidad científica inglesa un nuevo término: smog, formado de la combinación de smoke-humo- y fog-niebla-, sustancias que desde entonces compartían el ambiente londinense. El término no se popularizó sino hasta los años 50, cuando las altas concentraciones de smog provocaron miles de muertes en esa ciudad.

Poco a poco se comenzó a tener conciencia de que la responsabilidad del bienestar medioambiental, dependía de cada uno de los seres humanos en su individualidad y de forma colectiva en su rol social y que no podía entenderse como una variable independiente del desarrollo, peligrando la sobrevivencia de la



humanidad, bajo los mismos patrones de uso de los recursos que se tienen en la actualidad ya que de problemas a escala local o regional como la contaminación del aire o de los ríos, desechos sólidos amontonados, entre otros, hemos pasado a problemas de escala planetaria: calentamiento global, reducción de la capa de ozono, pérdida de la biodiversidad y las consecuencias se manifiestan en problemas de orden mundial.

En el siglo XXI las ciudades se poblaban con rapidez, los medios de transporte, las fuerzas de trabajo, los productos hechos en masa cada vez brindaban mayor comodidad. Sin embargo, la expansión del imperialismo contribuyó a reforzar el comportamiento consumista, lo que ha sido el escenario idóneo para enfrentarnos a múltiples problemas que hemos originado los seres humanos, dando como resultado una distribución inequitativa que complica aún más la tarea de erradicación del deterioro que afecta sin límites o fronteras a cada uno de los más de 7,000 millones de habitantes según la Organización Mundial de las Naciones Unidas, de ellos 1.800 son los jóvenes del mundo, que definen las realidades sociales y económicas.

Desde que surge la idea del Desarrollo Sustentable diversos son los foros y cumbres a nivel mundial en los que el tema ha sido el protagonista principal, estas cumbres han sido pioneras de distintos documentos jurídicos bajo los que se desarrolla hoy en día la gestión ambiental.

La teoría del Desarrollo Sustentable, nace como una propuesta alternativa al tradicional modelo de desarrollo que nos advierte un aprendizaje social, este adjetivo es ocupado en múltiples actividades y escuchamos hablar de él, desde nivel internacional, acerca de las cumbres, los tratados, la cooperación entre estados, hasta el nivel local en donde los programas que se tienen en pro del medio ambiente se encuentran presentes en los principales medios de comunicación.

Los primeros indicios de este concepto surgen a nivel internacional en 1968 con la creación del Club de Roma (1968) liderada por el empresario Italiano Aurelio Peccei y el científico escocés Alexander King en donde el propósito era reunir profesionales de distintas disciplinas y funcionarios internacionales para compartir impresiones sobre sus preocupaciones por el crecimiento económico y el consumo ilimitado en un mundo cada vez más interdependiente con la finalidad de buscar un crecimiento económico estable y sostenible de la humanidad.

Esto, dio como resultado en el año de 1972, el libro "Los Límites del Crecimiento" documento el cuál presentaba los resultados de las simulaciones de la evolución de la población humana sobre la base de la explotación de los recursos naturales, con proyecciones hasta el año 2100 recomendando la implementación de políticas efectivas, así como la puesta en marcha de acciones de cooperación para contenerlos teniendo un impacto sin precedentes.

Pero no es hasta el año de 1987 en que se conceptualizaría lo que hoy definimos como desarrollo sustentable; por primera vez, se considera el entorno como conjunto global, ejemplo de ello la década de los setenta en donde se ve la necesidad de hacer frente al deterioro de recursos naturales, que desde hace ya varios años se vislumbraba como uno de los problemas más apremiantes a la sociedad.

Al comprender la funcionalidad y estudiar la sustentabilidad desde la perspectiva internacional, podremos atender de manera prioritaria temas como: la desertificación, el cambio climático, la contaminación del suelo y agua entre otras; así mismo, a nivel local se podrán atender diversas necesidades que son atendidas a través de las instituciones gestionantes para lograr certidumbre y consolidación en las políticas e instrumentos ocupados, atendiendo de manera prioritaria los asuntos relevantes.

Teniendo como primera solución el conocimiento de la existencia de las instituciones, sus funciones y alcances para un uso eficiente y racional de los recursos con los que se cuenta y si además entendemos a las instituciones como figuras representantes del Estado, debemos tener especial cuidado en el manejo y resultado de sus políticas, ya que sabremos que como actores en la esfera internacional, el mal manejo de éstas, derivará en duplicidad de gestiones y gastos excesivos.

La propia naturaleza humana al ser altamente diferenciada y contradictoria en la relación con el medio ambiente es el principal problema que requerimos atacar, sensibilizar y concientizar a cada especie humana de que de nosotros depende el cuidado y la protección al medio ambiente. Existen intereses de distintas clases, países y sectores de la sociedad, que son definitivos cuando se pretende evaluar la gravedad del problema, y más aún cuando se busca diseñar políticas para su corrección

El esfuerzo por la sustentabilidad refleja una preocupación de que las consideraciones ambientales deberían formar parte de todas las políticas oficiales y no sólo de las designadas formalmente como “ambientales”; ya se fueron los días en los que un solo ministro o funcionario del gabinete a nivel nacional era el responsable de todos los programas sobre el medio ambiente.

El desarrollo tenía poco que ver con los políticos, y todavía menos con los politólogos; era un tema para los economistas, los ingenieros y los planificadores Imperaban los enfoques asistencialistas y sociales y la tarea del desarrollo se percibía como una forma políticamente inocente solo de reducción de dificultades.

Es por esta razón que la Ciudad de México será el lugar de estudio al ubicarse dentro de la porción centro norte del continente americano, atravesado por la línea del trópico de Cáncer y flanqueado por dos de los Océanos más grandes del planeta, el Pacífico y el Atlántico, al otorgarle esta posición geográfica en el

mundo, un aporte inmenso, ya que la diversidad de los recursos naturales existentes proporciona la base material que potencia al factor humano, facilitando la promoción de actividades económicas y ante la necesidad de atender los problemas ambientales se confrontó al gobierno con la preocupante realidad de la insuficiencia de conocimiento e información que le permitiera evaluar objetivamente la situación del ambiente, los recursos naturales, los factores que los afectan y el resultado de las acciones implementadas para detener y revertir su deterioro.

El análisis se concentrará principalmente en dos partes, una internacional donde se especificarán cuáles han sido las reuniones que se han celebrado en torno al desarrollo sustentable, mencionando los puntos básicos y acuerdos a los que se hayan llegado, así como las directrices y consecuencias, todo esto desde una visión multidisciplinaria que permitirá a los lectores enfocar su interés sea cuál sea su formación académica. A nivel local hablare acerca de la política ambiental por parte del gobierno mexicano.

El interés en la sustentabilidad se ha globalizado, reflejando el miedo generalizado al deterioro de la calidad de la vida. Los sistemas productivos y los patrones de consumo existentes amenazan con la continuidad de nuestras organizaciones sociales. El esfuerzo por la sustentabilidad refleja una preocupación de que las consideraciones ambientales deberían formar parte de todas las políticas oficiales y no sólo de las designadas formalmente como “ambientales”. Es responsabilidad de todos.

Las instituciones gubernamentales están obligadas a desempeñar un rol fundamental en la solución del problema, considerando las restricciones institucionales sobre las cuales se va a operar. La integración de los asuntos ambientales en la arena de las políticas establecidas implica temas de sustentabilidad, descentralización del gobierno, eficiencia, eficacia y transparencia.

Pero vivir, no solo se entiende como poseer las cosas necesarias para la vida, sino se refiere a la calidad que requerimos para disfrutar de un ambiente sano, que permita desarrollarnos e incentive las capacidades del ser humano, explotando de manera racional y equitativa los diferentes recursos de los que disponemos. Es aquí en donde surge la pregunta ¿Estamos realmente utilizando de manera óptima los recursos naturales con los que contamos?.

Quizás las respuestas sean divergentes, para mi tema de estudio la respuesta es no, y esto me arroja a buscar otra interrogante ¿Quiénes son los actores encargados de vigilar que así se haga? analizando si le correspondía al estado, a los seres humanos o al propio modelo de producción, fije el análisis en un resultado, las instituciones.

La administración ambiental busca el equilibrio ecológico, tiene interés por arbitrar medidas de reparación y cura, porque hemos ido ya tan lejos en nuestra depredación que la naturaleza y nosotros estamos amenazados; las autoridades gubernamentales son los administradores del medio ambiente más visible, quienes adoptan decisiones sobre el control de la utilización de los recursos. Diversas investigaciones se han realizado al paso de los años en relación a la gestión ambiental desde niveles internacionales hasta locales.

Las instituciones ambientales han venido evolucionando a lo largo de la historia, cada una con diferentes propósitos y atribuciones, sin embargo uno de los propósitos que no se ha diferenciado es el de la búsqueda del Desarrollo Sustentable en aras de un futuro mejor, hablar de desarrollo sustentable ha representado algunos problemas dado que implica poseer un conocimiento especializado en cada uno de los rubros que lo integran, la manera en cómo ha sido concebido a lo largo de la historia y las características que posee son factores que determinaran el resultado de nuestra investigación.

No obstante, todo este esfuerzo ha venido desvaneciendo su impacto al observarse diversas problemáticas, entre ellas la falta de coordinación entre las instituciones encargadas de velar en pro del medio ambiente quienes, en el mejor de los casos, implementan según sus necesidades la manera de accionarlo, olvidando que existen ya diversas representaciones encargadas de hacer la misma tarea y que de forma coordinada se reducirían, costos y personal.

En el caso mexicano, el acceso de las personas a una adecuada justicia ambiental otorga la posibilidad de obtener la tutela del Estado en cuanto a los derechos establecidos desde la Constitución, que a partir del 28 de junio de 1999 en su artículo 4to consagra el derecho que toda persona tiene de disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; no obstante es importante mencionar, que este derecho fue consagrado desde 1988 en la LGEEPA en la fracción XI de su artículo 15.

Tal como lo establece el catálogo de programas y acciones federales y estatales para el desarrollo social en su glosario, la coordinación interinstitucional es el proceso a través del cual se da orden al esfuerzo institucional de las dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos estatales o municipales, los propósitos primordiales de esta coordinación son evitar la duplicidad de esfuerzos transparentar y hacer más eficiente el uso de los recursos.

El funcionamiento práctico del esquema de coordinación institucional prevé que cada uno de los grupos especializados del respectivo nivel o ámbito mencionado, lleve a cabo las actividades que corresponden a su marco de responsabilidad, y se comunique e interactúe con los demás niveles y grupos, es decir, el globalizador con las coordinadoras sectoriales y éstas con los grupos de las subsecretarías, oficialía mayor, órganos desconcentrados y entidades paraestatales.

Esta coordinación representa una herramienta fundamental para el logro del desarrollo sustentable, al ser un mecanismo a través del cuál los diferentes actores de la sociedad participarían de manera conjunta a través de la representación de sus instituciones, con normas y leyes establecidas.

Asimismo, se documentó el proceso de consolidación institucional así como la evolución de las políticas ambientales, mismas que marcaron la pauta para el futuro tanto de las instituciones como de las mismas políticas, teniendo como resultado una corresponsabilidad entre las diferentes instancias ambientales.

Por otra parte, veremos cómo hoy en día contamos con instituciones como la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial con una amplia capacidad de respuesta a los diversos y complejos problemas ambientales de México, esto derivado del largo proceso de mejora de las políticas, además de la interacción, capacitación y especialización profesional de recursos humanos en materia de gestión ambiental, pero que no por ello dejan de estar inmersas en la problemática gestión interinstitucional.

Además, se mencionan las estrategias y los lineamientos de políticas ambientales que buscan fortalecer la gestión ambiental mexicana demostrando que se requieren habilidades abstractas, tales como la sensibilidad, el trato personalizado, el entendimiento del otro y la apertura hacia nuevos paradigmas, ya no los tradicionales dando como resultado un pensamiento y actitud distintos, todo lo anterior será Investigado dentro del trabajo que la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial- institución ambiental del distrito federal- ha realizado, así como conocer sus atribuciones y limitaciones para con ello proponer una estrategia sustentable que combine la participación social y la gestión institucional.

Establecer un panorama real de las posibilidades de desarrollo en las instituciones gubernamentales desde una visión multidisciplinaria que conjugue las estrategias a nivel internacional al observar que las autoridades ambientales no tienen la capacidad suficiente para atender apropiadamente los problemas ambientales del

país, es por ello que se debe crear un red de cooperación mediante la cual se identifiquen de manera sencilla y clara las atribuciones que a cada una corresponden evitando la duplicidad de funciones y con ello se facilitará el acceso a la justicia ambiental en México.

A través de la coordinación integral de actividades institucionales en materia ambiental, de lo general a lo particular, se logrará consolidar de manera eficiente nuestra política ambiental. Al no existir una fórmula única de cómo llegar a la sustentabilidad, corresponde a cada sociedad determinar conforme a sus realidades e intereses un modelo propio de desarrollo sustentable. Las problemáticas relacionadas con el desarrollo sustentable son causales de un grave deterioro multidisciplinario por lo que se proyecta un gran deterioro si no se canaliza a tiempo y en forma.

Entendiendo a las instituciones ambientales, como una estructura social permanente que nos permite a través de las normas regular la interacción que tiene el ser humano con la naturaleza. El estudio de la coordinación entre las instituciones se deriva de las relaciones e interacciones de los individuos, así que al ser parte fundamental el rol desempeñado por el ser humano, nuestro caso se torna complejo, dado la composición del estudio por lo que la teoría del neoinstitucionalismo al basarse en el individualismo metodológico e incentivar a los individuos en función de sus acciones, es sobre la que basaremos nuestro estudio al agrupar enfoques históricos, sociológicos y racionales, teniendo la posibilidad de englobar todos estos elementos fundamentándonos en el principio de que todas los resultados de las acciones humanas se explican por la acción individual cuyas interacciones en las estructuras legitiman las instituciones.

Como objetivos de esta investigación tendremos:

Analizar la política internacional medio-ambiental. El caso de México.

Reflexionar cuales son los resultados en la relaciones internacionales de un mal manejo de problemas ambientales.



Mencionar cuáles son las instancias a nivel internacional, federal y local encargadas de la elaboración y ejecución de la política ambiental.

Estudiar los antecedentes y reuniones de asuntos ambientales que se han realizado a nivel internacional, mencionar las estrategias y los lineamientos de políticas ambientales que buscan fortalecer la gestión ambiental mexicana.

Teniendo como hipótesis que: La gestión ambiental en México estará en óptimas condiciones, si las instituciones ambientales actuales coordinan de manera estratégica las acciones y atribuciones que corresponden a cada una, logrando así un plan de armonización de lineamientos ambientales facilitando la transición hacia el desarrollo sustentable.

El marco teórico sobre el que se basa la investigación es la teoría del Neo Institucionalismo, ya que las diferentes perspectivas involucradas en nuestro objeto de estudio intentan identificar y explicar desde acercamientos transdisciplinarios a fenómenos económicos, sociales y políticos complejos que tienen impacto directamente en nuestro objeto de estudio.

Por otra parte, el estudio de la coordinación entre las instituciones se deriva de las relaciones e interacciones de los individuos, así que al ser parte fundamental el rol desempeñado por el ser humano, nuestro caso se torna complejo, por lo que la teoría del neoinstitucionalismo ofrece la posibilidad de englobar todos estos elementos al basarse en el individualismo metodológico, que tiende a incentivar a los individuos en función de sus acciones, fundamentándose en el principio de que todos los resultados de las acciones humanas se explican por la acción individual cuyas interacciones en las estructuras legitiman las instituciones.

El nuevo institucionalismo pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo en el que, desde la visión más elemental del trabajo hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego, las cuáles

surgen para reducir la incertidumbre en la interacción de los entes sociales y que carecen *a priori* de información sobre el posible comportamiento de los otros. La repetición durante períodos prolongados de estas rutinas constituye el mundo de las instituciones.

La teoría neo institucionalista agrupa enfoques históricos, sociológicos y de elección racional, surge como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas teniendo un impacto directo en los resultados de desarrollo y crecimiento.

## CAPÍTULO I

### 1. GENERALIDADES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

Vivir no solo significa estar, la calidad que se requiere para poder disfrutar de un ambiente sano que permita desarrollar e incentivar las capacidades del ser humano, explotando de manera racional y equitativa los diferentes recursos de los que se disponen, es una tarea apremiante para el mundo hoy en día y ante la imposibilidad de que el mercado otorgue una solución por sí mismo al problema de la contaminación, sociedad y gobierno nos vemos obligados a transformar nuestras actitudes y aptitudes.

Es por ello que, el estudio del desarrollo sustentable ha provocado un gran interés a nivel local e internacional ya que comprende intereses multidisciplinarios que repercuten de manera directa e indirecta a los diferentes actores de la sociedad, volviéndose con ello una necesidad imperante su estudio y análisis por lo que requeriremos conocer el significado de su concepto, componentes y variables que comprende, por ello, a través del siguiente capítulo se podrá tener un panorama general de lo que significa el Desarrollo Sustentable.

#### 1.1. Concepto de Desarrollo

Nuestro punto de partida será el término “desarrollo”. Este, muchas veces se relaciona con las sociedades humanas como sinónimo de “avance” o de “crecimiento económico”. Se trata de un término que implica una mayor o menor capacidad económica y de aparente bienestar.<sup>1</sup>; desarrollo es una palabra que implica un compromiso de cambio, de mejoras deseables en la sociedad. Lo que se entienda después como desarrollo dependerá de quien formule las metas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ramírez Rayle Bárbara Margarita, “ Tesis: Uso eficiente de energía, desarrollo sustentable y conservación de recursos naturales no renovables. El caso de las bolsas de polietileno versus la utilización de otros materiales”, Universidad Nacional Autónoma de México año 2010, pág. 24.

<sup>2</sup> Quintero Soto Maria Luisa, Fonseca Hernández Carlos Coordinadores, Varios Autores, Desarrollo Sustentable, Aplicaciones e Indicadores, Ed. Porrúa, pág. 48.

El término desarrollo denota una medida específica o una forma de cambio social empíricamente medible.<sup>3</sup> Todo modelo de desarrollo está compuesto por cuatro componentes básicos: medio ambiente, hombre, tecnología y economía<sup>4</sup> que el hombre ha tenido que interrelacionarse con su entorno de acuerdo a las etapas de evolución, las relaciones de interacción se modifican significativamente.<sup>5</sup>

Una de las más significativas eras en el desarrollo es la de La Revolución Industrial que trae consigo problemas ambientales de gran magnitud, las nuevas tecnologías, los avances logrados en la ciencia, la tecnología de transformación y el proceso capitalista condujeron a cambios y efectos de contaminación, originando problemas de índole global como la desaparición de la capa de ozono. Por lo que sin duda ésta época es el punto de partida en donde los procesos de producción cada vez más complejos y a escala, arrojan como consecuencia una explotación intensiva de los recursos naturales en busca de modelos de pleno desarrollo económico. Tal crisis resultó de imponer un modelo de desarrollo económico fundamentado en la maximización de las ganancias y del excedente económico en el corto plazo, con sus efectos en la concentración del poder económico y político.

La teoría sociológica de Max Weber considera el cambio social unido a una característica de las sociedades modernas: la emergencia de la burocracia como una forma de organización. A partir de esto, muchas teorías de desarrollo prescriben estas características institucionales como uno de los indicadores del desarrollo socioeconómico.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, pág. 43.

<sup>4</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo y el Medio Ambiente. Estrategia para la Conservación y el Desarrollo Sustentable. Lima, Abril 1991, p. 28.

<sup>5</sup> Por ejemplo: durante la época primitiva la relación hombre-naturaleza estaba basada en la continuación de los ciclos que le indicaba, teniendo una percepción mínima de la naturaleza, pero cuando comienzan a surgir las primeras comunidades organizadas como Egipto, Grecia etc., la relación cambia sustantivamente, toda vez que estos imperios estuvieron organizados fundamentalmente sobre una base agrícola, los hombres tuvieron que modificar su relación con su entorno, claro ejemplo lo encontramos con el uso desmedido del fuego como instrumento para crear campos de cultivo, luego de talar los bosques.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pág. 44.

Las teorías del desarrollo, aparecieron como una especialidad de la ciencia económica para dar respuesta a la interrogante sobre las condiciones de desigualdad económica y social que prevalecen entre las naciones, especialmente en los países más atrasados (económicamente) o de renta *per cápita* más baja<sup>7</sup>.

Diversos autores como D. Pearce, E.B. Barbier y A. Markandya han manejado el concepto de desarrollo desde sus inicios, en la actualidad existen diversas publicaciones sobre las teorías del desarrollo, algunos autores buscan las raíces del concepto en Marx<sup>8</sup> y Hegel; otros se remontan hacia Adam Smith, algunos otros hasta exaltan la época de la ilustración europea, incluso se citan los albores de la agricultura sedentaria hace 10,000 años, no obstante, para efectos prácticos, el concepto en su forma moderna, proviene del ex Presidente de los Estados Unidos de América, Harry S. Truman, quien a través de su discurso inaugural el 20 de enero de 1949 declaró que los beneficios del progreso científico e industrial debían ponerse a disposición de las regiones <<subdesarrolladas>>.<sup>9</sup>

El Plan Marshall fue sin lugar a dudas uno de los más grandes ejemplos de acciones en pro de un desarrollo, aunque con propósitos subyacentes, tal y como a lo largo de la historia se han creado diversos medios con fines en concreto, a nombre del propio desarrollo<sup>10</sup>. Muchos proyectos como fábricas, edificios de oficinas, asentamientos irregulares, centrales eléctricas etc., se construyen todos los días, en todo el mundo, justificados en nombre del desarrollo donde los intereses medioambientales son descuidados, la ironía, la mayor parte de las veces estos mismos proyectos son encausados y tomados como grandes ejemplo del desarrollo de las grandes ciudades.

---

<sup>7</sup> Gutiérrez Garza Esther, González Gaudiano Edgar, “ De las Teorías del Desarrollo al Desarrollo Sustentable”, UANL, pág. 15.

<sup>8</sup> Hace más de un siglo, Marx advertía repetidamente que el hecho de << todo el progreso de la agricultura capitalista es un progreso en el arte, no solo de robar al trabajador, sino de robar a la tierra; todo progreso realizado para aumentar la fertilidad en el suelo por un tiempo dado es un progreso hacia la ruina de las fuentes permanentes de fertilidad. VER M. Caldwell K Coates R Jungk K. W. Kapp C. Stoneman Socialismo y medio ambiente Colección Punto y Línea Editorial Gustavo Gili S.A. pág 109.

<sup>9</sup> Black Maggie, Qué es el Desarrollo Internacional, Ed. Intermón Oxfam, pág. 23.

<sup>10</sup> Plan para la revitalización económica de la Europa después de la Segunda Guerra Mundial.

Es así que, 10 millones de personas se ven obligadas a desplazarse cada año en todo el mundo sólo por la construcción de presas y de sistemas de transporte urbano.<sup>11</sup> En nombre del desarrollo se justifican diversas actividades así como los medios y sus fines, al ser un término amorfo.

Cuando la descolonización-independización- fue adquiriendo velocidad, se acuñó un nuevo vocabulario para describir a los países libres y soberanos que hasta entonces, habían formado parte de los pueblos sometidos al imperio.<sup>12</sup> Dando inicio a la carrera por la independencia en donde al menos 17 países de África por primera vez, izaron sus banderas en 1960, lo que “sello un mundo en desarrollo”, del que el Tercer Mundo, termino que fue acuñado en los años cincuenta para referirse a los países de Asia, África y América Latina poco avanzados tecnológicamente, con economía dependiente de la exportación de productos agrícolas y materias primas, altas tasas de analfabetismo, crecimiento demográfico galopante y gran inestabilidad política. pronto se convirtió en sinónimo.

Los países del Tercer Mundo<sup>13</sup>, tenían una característica en común, su falta de industrialización, y para librarse de esta situación requerían de bienes y equipos de quienes eran los más ricos en el panorama mundial así nació el impulso para el desarrollo internacional, un concepto que concentraba el fervor ideológico con las nociones más convenientes de inversión y transformación tecnológica, una iniciativa de la que el interés estratégico y económico de Estados Unidos y sus aliados era una parte fundamental y aquellos países que deseaban tener provecho de aquella “generosidad” debían de adoptar sus idiomas y sus ideas.

Así, surgió la dicotomía de las naciones desarrolladas y en vías de desarrollo, también conocida como el Norte y el Sur. Las Naciones Unidas, proporcionaron un foro en el que cobró fuerza esta nueva perspectiva, tratando de prevenir otra

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, pág. 19.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 24

<sup>13</sup> Desde el final de la Guerra Fría, el término <<Tercer Mundo>> se ha quedado desfasado, aunque todavía se sigue utilizando algunas veces. Se prefieren los términos <<Norte>> y <<Sur>> porque tienen menos connotaciones peyorativas.

conflagración mundial, al no tener resultados del todo exitoso, optando por una misión más amplia: La cooperación internacional para atacar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo y las fuerzas económica y socialmente negativas en todo el mundo que podrían conducir al caos internacional.

Esta era la tarea a la que se iban a consagrar los mecanismos internacionales concebidos durante la posguerra: El Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los fondos y las agencias especializadas de las Naciones Unidas<sup>14</sup>. Todos estos mecanismos coadyuvaron a la misión del desarrollo en su carácter internacional pero lejos quedaron de realmente resolver lo directamente relacionado con la gente.

El concepto de desarrollo surgió después de la Segunda Guerra Mundial para describir el proceso por el que los países atrasados podrían alcanzar al mundo industrializado gracias a su ayuda. Así es, que la idea del “desarrollo” no nació en el mundo en vías de desarrollo, este concepto surgió en Occidente, como resultado de la época postcolonial y tras varias décadas y prácticas aleccionadoras, el pensamiento y experiencia tras la conceptualización del término ha evolucionado.

En la década de los sesenta el ex presidente estadounidense John F. Kennedy puso en marcha la Década del Desarrollo de las Naciones Unidas, donde existía un compromiso político por parte de Europa y la Commonwealth. La fuerza moral que se generó al hacerse públicas las penurias que la mayoría de la gente vivía mantuvo unido el concepto de desarrollo mundial. La idea de desarrollo se convirtió en el móvil de una nueva filantropía popular.<sup>15</sup>

La década del desarrollo de las Naciones Unidas estableció un objetivo para todos los países industrializados: debería destinarse un uno por ciento del Producto

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, pág. 26

<sup>15</sup> *Ibidem*, pág. 28

Nacional Bruto (PNB) a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)<sup>16</sup>, ahora la ayuda iba a convertirse en un instrumento de desarrollo al prestar apoyo a las economías que atravesaban por dificultades, teniendo alguna carencia institucional, política, financiera e incluso administrativa, así en el ámbito internacional ya existían los mecanismos para producir desarrollo.

A finales de los años sesenta casi todos los países en desarrollo habían conseguido aumentar su PNB per cápita en al menos un cinco por ciento, pero había más gente pobre que antes de que empezara la misión. Ya para la década de los setenta, el desarrollo había generado una gran industria de instituciones intergubernamentales y gubernamentales, programas y profesionales de estudios universitarios, investigadores especializados, programas de beneficencia de todo tipo que dieron lugar a un vivo debate sobre la naturaleza del desarrollo como medio y como fin.

Es en esta misma década en donde se da una explosión demográfica y se identifica que el suministro de recursos no renovables estaba siendo explotado de manera irracional. Las cuestiones de desarrollo fueron quedando subsumidas, dado la amenaza que suponía para el medio ambiente y el malestar por parte de la sociedad industrial. Por lo que se creó un debate acerca de las alternativas del desarrollo, entre los pensadores más famosos se encuentran: Paulo Freire, E.F. Schumacher, Julius Nyerere, surgiendo así la oposición al <<desarrollismo>> que sugería que la pobreza era estructural, la solución no se daba concediendo un destino manifiesto a la industrialización occidental.

Pese a las tensiones de que ahora el desarrollo debía abarcar cuestiones de urbanización, desertificación, conservación ecológica etc., en 1973 se crea la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), duplicándose el precio del petróleo, con lo que el grupo de los 77- el nombre dado en las Naciones Unidas al mundo en vías de desarrollo- exigían un Nuevo Orden Económico

---

<sup>16</sup> *Ídem.*



Internacional, esta propuesta se desvaneció y la bonanza del dinero del petróleo contribuyó a marcar la era de la deuda.

La subida del precio del petróleo produjo un grupo de estados del Tercer Mundo muy ricos en Oriente Medio, al tiempo que retrasaba el desarrollo en otros países, en los años ochenta varios países recién industrializados que carecían del oro negro ya figuraban entre las economías desarrolladas. Cuando Robert McNamara, entonces su presidente, convenció al Banco Mundial en 1973 de que recondujera sus políticas hacia el 40 por ciento más pobre de los ciudadanos de los países en desarrollo, se dio un paso decisivo. El desarrollo ya no era un concepto puramente económico, sino que comprendía además un objetivo social.

Quienes habían estado trabajando en el terreno social durante casi dos décadas se alegraron de que sus actividades hubieran conseguido, con retraso, una credibilidad importante.<sup>17</sup> Es en este momento cuando la provisión de educación y atención sanitaria fue considerada igualmente no política, pocos pensaron que la reducción de la pobreza sería en sí mismo, un proceso sumamente político.

Por su parte, el FMI, el BM y los organismos de las Naciones Unidas estaban rigurosamente obligados a no interferir en la política interna de los estados miembros soberanos. Así que cualquier misión que se emprendiera bajo sus auspicios debía estar libre de toda contaminación política.<sup>18</sup> En los años ochenta, los cuatro tigres asiáticos (Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán) como ahora se les conoce, habían adquirido el tono de las economías desarrolladas a la par de que en África las economías estaban a pique. Así es que el concepto de desarrollo comienza a desquebrajarse, a escala internacional.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, pág. 391.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pág. 144.

Fue una década de reveses para el desarrollo conocida como la década pérdida<sup>19</sup>, al menos 60 países en desarrollo sufrieron un descenso de ingresos *per cápita* durante esa década.

En 1980, las deudas del mundo en vías de desarrollo ascendían a 660.000 millones de dólares; en 1990 se habían multiplicado por más de dos, ascendiendo a 1,540,000 millones de dólares.<sup>20</sup> Un número creciente de países se vio obligado a poner en marcha los programas de ajuste estructural (PAE)<sup>21</sup>, como condición para la obtención de préstamos por parte del (FMI), lo que daba como resultados austeridad forzosa y costes humanos provocando una gran indignación desde el eje Norte hasta el Sur.

Es aquí, donde surge con gran fuerza la sociedad civil y se comienza a considerar de manera más significativa el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) llegando así a los sectores más pobres de la sociedad, resultado que ni con ayuda internacional se había podido lograr.

Durante los años noventa el desarrollo acumuló unos calificativos. Uno de ellos fue el de “desarrollo humano”, una definición que combinaba formalmente tanto criterios de progreso económico como social. Otro fue desarrollo sostenible que incluía la necesidad de conservar los recursos naturales. Un tercero fue el de “desarrollo participativo”, que hacía eco del interés que surgió después de la guerra fría por la democratización y los derechos humanos.

---

<sup>19</sup> La transferencia de recursos del mundo rico al pobre dio marcha a tras durante los años ochenta; los pagos de la deuda de los países en desarrollo se comían e incluso superaban a los flujos de ayuda, inversiones y préstamos privados. << Transferencias Netas>> significa todos los préstamos, a corto y largo plazo, públicos y privados, menos todos los pagos de intereses y capital de los préstamos anteriores.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pág. 34.

<sup>21</sup> Este termino se refiere a los cambios de políticas implementados por el FMI y el BM en los países en desarrollo; estos programas son creados con la finalidad de reducir el desequilibrio fiscal de los países prestatarios y generalmente en teoría están destinados a promover el crecimiento económico al generar ingresos y saldar la deuda acumulada pagando un precio alto al estar condicionadas las políticas internas y externas del país

Quizás la fragmentación que ha sufrido el concepto progresivamente contenga en sí mismo la clave que conduzca a un planteamiento más racional.<sup>22</sup> El uso del término desarrollo, en lugar de crecimiento económico, es un avance: implica aceptar las limitaciones de indicadores, por ejemplo el Producto Interno Bruto (PIB), como reflejo del bienestar de la nación y agregarle además en aras de las sustentabilidad, aspectos como calidad de vida, educación, nivel nutricional, acceso a factores de bienestar espiritual y libertad.<sup>23</sup>

Un problema constante es que la utilización del término sigue estando asociada en gran medida al contexto económico. Esto reduce su significado y refuerza la impresión de que el paradigma estándar de desarrollo del BM y del FMI es el único que hay. El término entendido en su generalidad nos arroja a la conclusión de que entre más desarrollo exista menor pobreza habrá, esto no todas las veces es posible, ni tampoco es el fin en todas las ocasiones del desarrollo.

Como proceso, el desarrollo implica un cambio a mejor, tanto en circunstancias individuales como de sociedad. En México según porcentajes del BM nuestro nivel de Ingresos es Mediano Alto, teniendo un PIB (US\$ a precios actuales) de \$1,178 billones 2012, con una población total de 120,8 millones, estos datos son del año 2012. El desarrollo está por todas partes de una forma u otra e incluso penetra en lugares remotos que antes la gente consideraba exclusivamente suyos. En la pasada década se hizo mucho por rebautizar el término haciendo hincapié en los valores humanos y la consecución de la democracia y los derechos humanos.

Repetimos una y otra vez que no hay recetas universales para el desarrollo, pero los análisis internacionales anuales como los informes del desarrollo humano y los programas de acción como los Objetivos del Desarrollo del Milenio, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) etc; sugieren lo contrario.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, pág. 39.

<sup>23</sup> Quintero Soto Maria Luisa, Fonseca Hernández Carlos Coordinadores, Varios Autores, *Op Cit* , pág. 46.

<sup>24</sup> Black Maggie, *Op. Cit.*, pág.174.

Cuando se emprendió la cruzada para el desarrollo, su contexto era inequívocamente geopolítico: se trataba de un gran proyecto internacional para que los países recién independizados pudieran adoptar el progreso económico y para que se aliaran con Occidente.<sup>25</sup> En los enfoques actuales de desarrollo, se trabaja con una forma medible de progreso, se usa tradicionalmente el indicador de PIB.

El cambio en PIB *per cápita* entre dos puntos en el tiempo se toma como tasa de crecimiento económico; sin embargo esto no significa que un aumento en el PIB represente una señal de desarrollo. El desarrollo es algo más que un proceso puramente cuantitativo. Es un mejoramiento cualitativo de vida de la población. Al otorgarles una excesiva importancia a los indicadores cuantificables como el PIB, se puede llegar a entender por desarrollo una clonación de la forma de vida de los países que fungen como modelo.<sup>26</sup>

El desarrollo exige configurar de nuevo el uso y la distribución de los recursos de la tierra, del dinero y la energía humana, habrá disputas entre las personas y los grupos que sólo podrán solucionarse mediante un proceso político.<sup>27</sup> Pocos países del mundo en desarrollo disfrutaban de una democracia consolidada, ya sea dentro de sus estructuras políticas formales o en el resto de sus instituciones.<sup>28</sup>

“El tema del mercado tiene una relación muy estrecha con el deterioro del medio ambiente. La contaminación no solo infesta al aire, a los ríos y a los bosques sino a las almas. Una sociedad poseída por el frenesí de producir más para consumir más tiende a convertir las ideas, los sentimientos, el arte, el amor, la amistad y las personas mismas en objetos de consumo.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, pág. 143.

<sup>26</sup> Quintero Soto Maria Luisa, Fonseca Hernández Carlos Coordinadores, Varios Autores, *Op. Cit*, pág. 45.

<sup>27</sup> Black Maggie, *Op. Cit*. pág.145.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pág. 146.

Ninguna sociedad había producido tantos desechos como la nuestra. Desechos materiales y morales”<sup>29</sup>. no obstante, antes de estudiar a fondo que es la sustentabilidad, es necesario mencionar que a nivel internacional existe un indicador que se creó para enfatizar que las personas y sus capacidades deberían ser el criterio más importante para evaluar el desarrollo de un país y no sólo el crecimiento económico; mejor conocido por sus siglas (IDH), el Indicador de Desarrollo Humano también ha sido utilizado para cuestionar ciertas decisiones políticas a nivel nacional.

En las tablas estadísticas del Informe sobre desarrollo Humano 2014 del *Human development reports the United Nations Development Programme* el estudio de los 187 países, ubica a México en el lugar número 80. A continuación analizaremos algunos términos que se ocupan de manera significativa dentro del estudio del desarrollo sustentable, con ello podremos tener una idea mucho más clara de la diferencia entre las terminologías utilizadas y así aplicarlas de manera correcta.

## **1.2. Que es Sustentabilidad**

El término “sustentable” proviene del latín *sustentare* que establece tres interpretaciones: como sustento, como apoyo discursivo al soportar una argumentación y como un acto de diferir o discrepar al apoyar una opinión distinta a la de otros. Definir sustentabilidad ha representado un debate amplio y complejo, no obstante, este término se ha incorporado de manera rápida en los discursos y en las planeaciones gubernamentales, representando esta falta de conceptualización uno de los principales problemas en su análisis.

La cantidad de trabajos que abordan el tema es enorme por ejemplo: en las bases de datos disponibles en la página electrónica de la UNAM, hay más de 18 000 referencias relacionadas con la sustentabilidad y el desarrollo sustentable.

---

<sup>29</sup> Vera Esquivel German, *Negociando Nuestro Futuro Común, El derecho internacional y el medio ambiente en el umbral del nuevo milenio*, IDEA-PUCP, pág. 53.

En 1980, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza introdujo el concepto de sustentabilidad, centrándolo en la protección y conservación de los recursos vivos<sup>30</sup>. Al final de la década de los años ochenta, ya eran muchas las definiciones de sustentabilidad, desde las específicas hasta las generales, incluyendo las verdaderamente confusas.

Regularmente el punto de referencia inicial es la primera reunión mundial sobre el medio ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972, implicando un enfoque que integraba los factores y objetivos sociales, económicos y ecológicos en una perspectiva de largo plazo a través del concepto de ecodesarrollo. Pezzey hizo una lista de veintisiete diferentes definiciones, mientras que en 1996, Hansen obtuvo una veintena únicamente en el contexto de lo que definió como sustentabilidad agrícola.

Dixon y Fallon identificaron tres enfoques del concepto de sustentabilidad: el puramente biofísico para un recurso natural determinado, el biofísico usado para denominar un grupo de recursos o un ecosistema, y el biofísico, social y económico<sup>31</sup>.

El primero se creó con la finalidad de definir límites físicos para la explotación de recursos biológicos renovables, como los bosques o los recursos pesqueros, considerándolos de forma aislada. Bajo este enfoque, la sustentabilidad es sinónimo de cosecha sostenida y significa utilizar el recurso sin reducir su reserva física.

En el segundo, el concepto se amplía hasta un sistema que abarca varios recursos naturales. La sustentabilidad se mide en términos biofísicos, pero toma en cuenta las diferentes entradas y salidas del ecosistema.

---

<sup>30</sup> Humberto Macías Cuéllar y Oswaldo Téllez Valdés, "Los estudios de Sustentabilidad", Ciencias 81, enero-marzo 2006.

<sup>31</sup> *Ídem*

De este modo, un manejo sustentable de determinado recurso bajo el enfoque anterior, podría encontrarse no sustentable cuando se contempla al ecosistema en su conjunto.

El último enfoque complica aún más la definición de sustentabilidad al incluir los aspectos sociales y económicos que influyen, imposibilitan o favorecen la sustentabilidad ambiental de determinado sistema, o cuando se habla de un sistema socio ambiental. Es un concepto dinámico que parte de un sistema de valores, el cual debe analizarse de acuerdo al contexto social y ambiental en que se desarrolla. Estos tres grandes enfoques muestran que, a pesar de los diversos intentos, es imposible llegar a una definición universal de sustentabilidad.

Cuando se habla de sustentabilidad y manejo sustentable deben responderse preguntas fundamentales: ¿qué se va a sostener?, ¿durante cuánto tiempo?, ¿sustentabilidad para quién?, ¿quién y cómo se pondrá en práctica? Es decir, entender e incorporar la pluralidad de preferencias, prioridades y percepciones de los distintos sectores involucrados en los objetivos de lo que va a sostenerse.

La especificidad y concreción de la sustentabilidad deben determinarse localmente mediante procesos que busquen una adecuada articulación entre las diferentes escalas de análisis –microregional, nacional, mundial. Lo anterior implica aceptar que el estudio de la sustentabilidad conlleva necesariamente un enfoque ideológico.

En los debates contemporáneos acerca del problema de la sustentabilidad y el diseño de políticas públicas destinadas a la gestión social de los recursos naturales, se ha concentrado la atención con mayor frecuencia en el papel de éstos en el proceso de crecimiento económico o su influencia en la disminución de la pobreza.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Calva José Luis, Sustentabilidad y desarrollo ambiental, Ed. Miguel Ángel Porrúa. Pág. 58.

Las demandas de recursos, de acuerdo con un patrón de uso establecido se hicieron insostenibles, no solo a corto plazo, sino que en la actualidad, de permanecer la inercia de los años anteriores, se amenaza seriamente la calidad de nuestra existencia.<sup>33</sup>; la sustentabilidad está asociada al principio de aprovechamiento de las propiedades del capital sin rebasar la capacidad del sistema para equilibrarse y garantizar la reproducción de las propiedades de los bienes naturales en períodos de tiempo posterior.<sup>34</sup>

El bienestar de los individuos es transformado de manera directa por la producción, el consumo y otros servicios intangibles como los estéticos, es así que el principio de la sustentabilidad pasa de ser solo una referencia física a adquirir una visión más amplia contemplándose aspectos éticos, políticos y sociales. Desde la teoría económica, un esfuerzo por racionalizar la sustentabilidad ha dado pie al menos a la construcción de tres diferentes formas interpretativas<sup>35</sup>.

Esta son: Las condiciones de sustentabilidad extrema, fuerte y débil: la sustentabilidad, interpretada desde la condición extrema, asume que la relación entre naturaleza y la sociedad transcurre con base únicamente en el aprovechamiento de los flujos excedentes del capital natural sin afectar los acervos físicos iniciales.

Vista desde la condición fuerte sugiere que el capital natural y el antropogénico (el ser humano como centro) son, en algún sentido sustituibles, de forma tal que la sustentabilidad se constituye con base en la capacidad para reponer la magnitud de los activos de la naturaleza que han sido empleados en el proceso de creación de bienestar material ( la capacidad de la economía humana de mantener el capital natural crítico: ecosistemas, biodiversidad, capa de ozono, etc.).

---

<sup>33</sup> Quintero Soto María Luisa, Fonseca Hernández Carlos, Coordinadores, Varios Autores, *Op. Cit.* pág.35.

<sup>34</sup> Calva José Luis, *Op. Cit.*, pág. 60.

<sup>35</sup> *Ídem.*



La condición débil define la relación entre el capital natural y el antropogénico sobre la base de una perfecta sustituibilidad entre ambos tipos de capital.<sup>36</sup> Las anteriores formas para definir la sustentabilidad no son las únicas, sin embargo, facilitan su uso dentro de las acciones de gobierno implementadas en materia de conservación, recuperación o corrección y aprovechamiento de los recursos.

Ante la complejidad inherente para especificar una regla comúnmente generalizada de lo que es una política pública sustentable para la gestión del capital natural, que sea susceptible de ser verificada sin ambigüedad alguna, se ha optado en los ámbitos gubernamentales por instrumentar un criterio de sustentabilidad empírico que es limitado pero operacional, de tal suerte que una estrategia de gestión de los recursos naturales se considera sustentable si el efecto que provoca la intervención gubernamental en algunos ámbitos del aprovechamiento de los recursos reduce la presencia de las externalidades.<sup>37</sup>

Otra de las confusiones más recurrentes, es saber definir si algo es sustentable o sostenible así que a través de las siguientes líneas podremos distinguir la diferencia para utilizar los conceptos ¿Sustentable o Sostenible?

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE): sostenible .adj. Dicho de un proceso: Que puede mantenerse por sí mismo, y Sustentable. adj. Que se puede sustentar o defender con razones. Una forma más clara la expone Margarita Barney de Cruz en donde dice:

La expresión de desarrollo sustentable o sostenible es un anglicismo que proviene de sustainable development. Pero la expresión sajona *sustainable* no tiene la misma connotación que el término español sostener o sustentar<sup>38</sup> cuyo significado según el diccionario es: “mantener firme un objeto, prestar apoyo,

---

<sup>36</sup> Ejemplo de ello es: en África se permitió el sacrificio masivo de elefantes para salvar el ecosistema de sabana en la época de sequía extrema de 1971 a 1974.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pág. 62.

<sup>38</sup> Wolfensberg Scherz, Lilly, Sustentabilidad y Desarrollo: suficiente siempre; ed. Porrúa 2005; pág.93.

mantener una cosa en un medio o lugar sin dejarlo caer ó haciéndolo muy lentamente, sufrir, tolerar, conservar una cosa en su ser o estado.

Estas acepciones también están presentes en el vocablo inglés, pero este tiene además una connotación dinámica positiva: *To Keep Going continuously endure without giving way*, es decir, avanzar continuamente, mantener la andadura o la marcha, resistirla sin ceder, perseverar en el esfuerzo. La expresión inglesa se refiere a un proceso cuyo ritmo hay que mantener, es una concepción dinámica, no estática, que introduce una visión temporal a largo plazo.

Mientras el vocablo español da la idea de un esfuerzo requerido para evitar que algo caiga, o para conservar una cosa en su estado, es decir una concepción estática, la inglesa se refiere al esfuerzo necesario para que un proceso dinámico se mantenga superado por los escollos que pueda encontrar, obligas por lo tanto a una identificación de las condiciones necesarias para que el sistema no solo sobreviva sino para que pueda seguir avanzando. Es esta concepción dinámica la que debemos entender como desarrollo sustentable”.

En Latinoamérica se usa más frecuentemente “sustentable”. De hecho en el marco legal mexicano se ha vuelto más común sustentable (p. ej. en los objetivos del Eje 4 del Programa Nacional del Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012).

### **1.3. Que es el Desarrollo Sustentable**

Todos los seres vivos dependen de la obtención y utilización de otros organismos para su sobrevivencia manipulando los ecosistemas en que éstos viven,<sup>39</sup> el acelerado deterioro de los ecosistemas ha tenido como consecuencia el agotamiento de los recursos naturales y la degradación ambiental, dos vertientes que cobran grandes costos a nivel interno e internacional.

---

<sup>39</sup> Pérez García Martha y Hernández Cárdenas Gilberto , “*Desarrollo sustentable y globalización*”, [http://www.revistaciencias.unam.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=903%3Adesarrollo-sustentable-y-globalizacion&catid=108&Itemid=112](http://www.revistaciencias.unam.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=903%3Adesarrollo-sustentable-y-globalizacion&catid=108&Itemid=112), (7 de diciembre de 2013).

Los años sesenta y setenta se convierten en fuerte centro de debate sobre el problema ambiental. Al tiempo que la política imperialista demostraba, con la guerra de Vietnam y la utilización masiva de defoliantes químicos bautizados con simpáticos colores de naranja, blanco y azul para dar una imagen menos dramática, que la forma de producción capitalista debía ser el punto de partida para el análisis de la crisis ambiental; los movimientos ambientalistas, ligados a los antinucleares y pacifistas, se expanden (Green peace, Verdes de Alemania, Los Amigos de la Tierra, Earth First, etc.); llegando a constituirse, algunos en fuertes organizaciones con presencia parlamentaria.

Algunos libros se convierten en lectura de debate. Junto al de Rachel Crason, destacan *The Closing, Cicle de Barry Commoner* (1972) sobre los efectos de la industrialización, y el tipo de tecnología en la depredación, contaminación y nivel de vida; en oposición, el de Ehrlich & Ehrlich, *Population, Resources Environment* (1972) argumentando el crecimiento de la población como la clave de la crisis.<sup>40</sup>

Es en esta época que se dan dos de los más influyentes pronósticos alarmantes: límites del crecimiento del Club de Roma y *Blueprint for Survival* de la revista británica *The Ecologist*, ambos publicados en 1972.<sup>41</sup> En las últimas décadas, particularmente a partir de los años setenta, ha habido a nivel mundial un debate y una revisión compleja sobre los modelos de desarrollo, que cuestiona el concepto mismo del desarrollo económico y de las políticas. Las dos principales vertientes que fundamentan la crítica son:

Por un lado, la insuficiencia del modelo económico dado lo insatisfactorio de sus resultados sociales y económicos, sobre todo en la incapacidad de superar problemas estructurales de empleo, concentración de ingreso, pobreza, atraso tecnológico, heterogeneidad sectorial, entre otros.

---

<sup>40</sup> Foladori Guillermo, Controversias sobre Sustentabilidad, La coevolución sociedad- naturaleza, Ed. Miguel Ángel Porrúa 2001, pág. 104.

<sup>41</sup> Black Maggie, *Op. Cit.*, pág. 116.

La otra vertiente, es la crítica que desde una visión ambientalista surge a los modelos de desarrollo y que pone su atención en el agotamiento de los recursos naturales, la generación de contaminantes y residuos sólidos y tóxicos, la destrucción de ecosistemas (deforestación, erosión, pérdida de cuerpos de agua) y la extinción de especies, a lo que se han unido recientemente los problemas de cambio global, como el calentamiento climático y la disipación de la capa de ozono.

Las respuestas en este debate han sido muy variadas, por un lado surgieron las formulaciones sobre los límites del crecimiento, y el sesgo puesto en la “explosión demográfica” y en el otro extremo aquellas reformulaciones sobre el modo de vida contemporáneo o la crisis de civilización.

En la vasta producción intelectual y científica se viene dando una síntesis, aún no concluida, por supuesto, que es el enfoque del desarrollo sustentable, en el cual se plantea como reto fundamental salirle al paso a la crisis ambiental, al profundo deterioro ecológico y evitar la profundización de los problemas económicos y sociales y de las crecientes desigualdades en la mayoría de las naciones.

La concepción del desarrollo sustentable pretende ser una visión integradora de ambos procesos que originalmente fueron concebidos por separado, y que ahora queda claro que están articulados como parte de una misma crisis global.<sup>42</sup>

La preocupación por el medio ambiente se comienza a considerar por primera vez en el año de 1987, en un reporte auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas, en el seno de la Comisión Internacional sobre Desarrollo y Medio Ambiente, al que se le llamó “Nuestro futuro común”, también conocido como el “*Reporte Bruntland*”, es en este reporte en donde se define el desarrollo sustentable como: “el desarrollo que satisface las necesidades presentes, sin

---

<sup>42</sup> Carabias Julia y Provencio Enrique, Pobreza y Medio Ambiente, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, pág. 131.

comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”, es a partir de este momento que se da una incesable lucha de generaciones buscando una solución para esta problemática.

Este nuevo pensamiento va acompañado de ideas que están de acuerdo en la elaboración, construcción o reconstrucción de un nuevo modo de pensamiento, por lo que los gobiernos se han dado a la tarea de implementar mecanismos que coadyuven a esta ardua, pero posible tarea.

La Declaración de Estocolmo de 1972, marca un hito en el desarrollo de los problemas del medio ambiente en el mundo, por primera vez en un foro internacional se discutían problemas ambientales de gran importancia para el futuro de la humanidad.<sup>43</sup>

La idea central del desarrollo sustentable es empatar el crecimiento económico con la protección del medio ambiente. Ni el desarrollo económico puede frenarse en aras de proteger el medio ambiente, ni el medio ambiente puede destruirse para lograr el crecimiento económico<sup>44</sup>. Encontrar el justo medio entre ambos es el logro del desarrollo sustentable. El enfoque antropocéntrico (el ser humano como centro) del desarrollo sustentable, debe de interpretarse en sentido amplio, manejando así un enfoque intergeneracional, reconociendo así la responsabilidad de cada generación de ser equitativa con la siguiente, dejando una herencia que no sea menor a la que ellos mismos recibieron.

La unificación de criterios en cuanto a los vectores del desarrollo sustentable aún no han podido ser consolidados; sin embargo, la función de estos vectores dependerá intrínsecamente de la posición, las condiciones y el resultado esperado siendo la discusión ética, técnica y económica fundamentales para la toma de decisión, según D. Pearce los líneas que se pueden englobar en el Desarrollo

---

<sup>43</sup> Vera Esquivel German, *Op. Cit.*, pág.55.

<sup>44</sup> Walsls Auriolos Rodolfo, Globalización, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ed. Porrúa, pág.8.

Sustentable son:

- a.- Incremento en ingresos reales per cápita
- b.- Mejoras en salud y nivel nutricional
- c.- Mayor nivel educacional
- d.- Acceso a recursos
- e.- Equitativa distribución del ingreso
- f.- Incremento en libertades básicas.

La ventaja metodológica de esta aproximación para definir políticas de desarrollo sustentable, se debe a que el número de objetivos que pueden incorporarse a ese vector de desarrollo depende de cada región, de las características de los recursos naturales y de las prioridades de cada país<sup>45</sup>.

Buscando con ello un replanteamiento sobre el modelo de desarrollo utilizado, teniendo una manera nueva de verlo, considerando de forma conjunta el desarrollo y el medioambiente, debiendo así, de existir un equilibrio entre la necesidades del ser humano y las capacidades del medio ambiente sin comprometer la vitalidad productiva.

La destrucción de la megafauna es sólo la manifestación más visible de las transformaciones que, desde los homínidos antecesores del *Homo sapiens*, se venían causando a los ecosistemas<sup>46</sup>. Es así, como se articuló un gran debate que permitió la entrada del desarrollo sustentable como corriente de pensamiento, cuyo planteamiento central es la integración económica y social con la protección ambiental.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Quintero Soto María Luisa y Fonseca Hernández Carlos, Coordinadores, Varios Autores, *Op. Cit.*, pág. 49.

<sup>46</sup> Foladori Guillermo y Pierri Naína (Coordinadores) ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable, México 2005. Ed. Miguel Ángel Porrúa. pág.10.

<sup>47</sup> Calva José Luis, *Op. Cit.*, pág. 36.

El reto hoy en día es incorporar el desarrollo sustentable a la operabilidad de todas y cada una de las actividades que el ser humano lleva a cabo de forma permanente. Lejos de encontrarse ya definido en todas sus partes, el desarrollo sustentable se parece más en su etapa presente a una tentativa utópica por reestructurar el sentido de la existencia del hombre y el de las relaciones humanas, tanto al interior de los grupos sociales como entre éstos y su medio natural.<sup>48</sup>

Desde que el medio ambiente mundial se convirtió por primera vez en un tema de interés internacional, se ha vinculado su saqueo a la pobreza mundial. Gran parte del análisis de la tensión medioambiental tenía un problema: predisponía en contra de los países pobres. Se culpaba a su extraordinaria fertilidad de precipitar una crisis de población mundial.<sup>49</sup>

De este modo, el desarrollo sustentable puede considerarse como un proceso de cambio dirigido, donde son tan importantes las metas trazadas como el camino para llegar a ellas. Las nociones de permanencia –en cuanto al cuidado adecuado del entorno socioambiental– y de equidad –referida a la justa distribución intra e intergeneracional de costos y beneficios– del proceso, son partes indispensables de su definición. Las metas no son estáticas, se redefinen continuamente como producto del devenir social y de su interacción con el medio ambiente.

Entre los objetivos particulares que debe perseguir están los de tipo sociocultural, como promover la diversidad, el pluralismo cultural, reducir las desigualdades entre y al interior de los países, regiones y comunidades; los ambientales como asegurar la adecuada conservación y restauración de los recursos naturales, promover sistemas tecnológicos que propicien el uso eficiente y sinérgico de ellos; los económicos, como generar las estructuras productivas que proporcionen los bienes y servicios necesarios para la sociedad, garantizando el empleo pleno y el

---

<sup>48</sup> Reyes Ibarra Horacio, Desarrollo Sustentable y Calidad de Vida, Universidad Iberoamericana Golfo- Centro, pág.16.

<sup>49</sup> Black Maggie, *Op. Cit.*, pág. 116

trabajo con sentido, con la finalidad de mejorar las capacidades de desarrollo de los seres humanos.

Las estrategias para lograr estos objetivos –y en algunos casos para definirlos– implican confrontar argumentaciones sociales, políticas, económicas y ambientales. Sin embargo, en términos generales pueden distinguirse dos grandes grupos o líneas de trabajo: quienes abogan por estrategias correctivas, aquellas mediante las cuales el proceso se lograría simplemente modificando las instituciones y el marco sociopolítico actual, sin alterar el *status quo*; y quienes hacen hincapié en las estrategias transformadoras, aquellas basadas en un cambio profundo de las instituciones, de los patrones de uso de los recursos y de las actuales políticas.

En el segundo grupo, generalmente las estrategias de cambio incluyen una democratización efectiva, una mayor participación y controles locales así como la redistribución de la riqueza y los recursos productivos.

En la discusión sobre desarrollo sustentable tres premisas deben tenerse en cuenta: primero, como estamos hablando de un proceso, de un concepto dinámico, las necesidades humanas tendrán que definirse continuamente en el curso del desarrollo; segundo, ya que es necesario establecer prioridades, no es posible maximizar todos los objetivos deseados simultáneamente; y, por último, como el desarrollo sustentable es un concepto genérico, su especificidad y concreción deben determinarse local y regionalmente.

Frecuentemente se alude al desarrollo sustentable sólo en sus implicaciones ambientales, naturales, lo cual es una simplificación o más bien, una distorsión. Hay una dimensión ambiental de la sustentabilidad, ciertamente, pero ésta adquiere sentido en relación a lo social y económico y frente a otras dimensiones que en conjunto pueden hacer posible el desarrollo sustentable.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Carabias Julia y Provencio Enrique, *Op. Cit.*, pág. 20.



Tal y como lo establece el glosario de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el desarrollo sustentable es:

el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiene a mejora 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.

La búsqueda del desarrollo sustentable implica una atención continua y en todo momento hacia las personas y la capacidad del ecosistema general.<sup>51</sup> Los esfuerzos realizados deben de estar encaminados hacia un objetivo, teniendo todas las políticas y proyectos de desarrollo esta contribución hacia el logro de dicho objetivo. De los principales problemas con los que se asocia el desarrollo sustentable son:

- a.- identificar el estado real del medio ambiente
- b.- el desacuerdo existente acerca de la política pública apropiada y;
- c.- el desacuerdo acerca de los valores fundamentales.

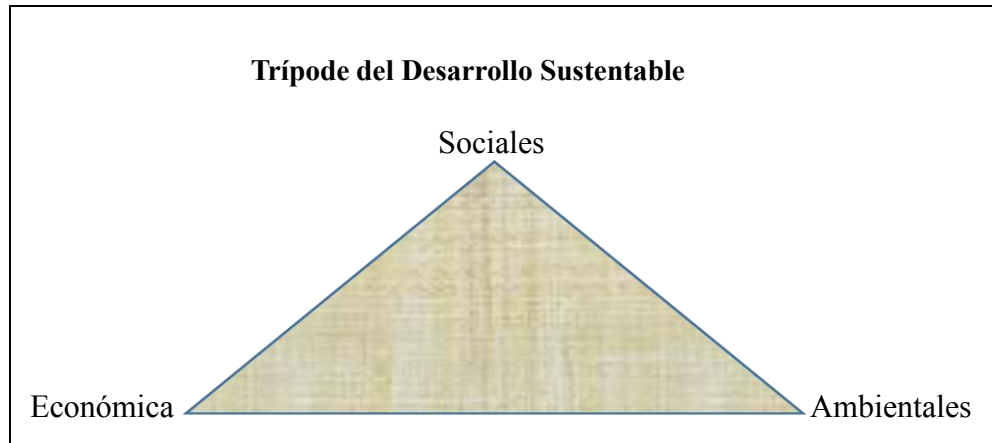
No determinaremos en esta tres problemáticas, sin embargo es menester tener en cuenta que existen. El desarrollo sustentable incluye objetivos sociales según determinadas escalas de valores humanos y de necesidades que van cambiando en el tiempo, lo cual confirma su concepción como proceso abierto que va enriqueciendo a sí mismo progresivamente.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Walss Auriolos Rodolfo, *Op. Cit.*, pág. 10.

<sup>52</sup> Jiménez Herrero Luis M., Desarrollo Sostenible Transición hacia la coevolución global, Ed. Esfinge, pág. 101.

## Imágen No 1



Elaboración propia con datos tomados de "Cornelio Rojas Orozco, El Desarrollo Sustentable: Nuevo Paradigma para la Administración Pública", Instituto Nacional de Administración Pública.

Los recientes aportes han consolidado un nuevo esquema del desarrollo sustentable, que maneja como tripoide la dimensión social, el componente económico y la dimensión ambiental, mismo que esta representado gráficamente en la imagen no 1.

El desarrollo sustentable será diferente para las distintas regiones del mundo, países o incluso regiones dentro de los países, pero se trata de orientaciones, directrices que permitan un crecimiento sólido y permanente favoreciendo sus vínculos positivos con el ambiente como condición para la sustentabilidad<sup>53</sup>.

México como país, no es uno de los grandes emisores de gases de efecto invernadero, pues sólo emitimos el 1.5 por ciento a nivel mundial. No obstante, nuestras emisiones han crecido un 40 por ciento de 1990 al 2008, por lo que, a través de acciones federales concretas, como el Programa Especial de Cambio Climático (PECC), nuestro país se ha comprometido con el desarrollo sustentable al reducir un 50 por ciento del total de sus emisiones para el 2050 de contar con financiamiento internacional<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Carabias Julia y Provencio Enrique, *Op. Cit.*, pág. 133.

<sup>54</sup> Pro México " Desarrollo Sustentable y el Crecimiento Económico en México",

Lo que es importante resaltar es que el desarrollo sustentable no es un estado estático, un momento, mucho menos una receta, se trata de un proceso que busca combinar la equidad y calidad de vida con la preservación y restauración ambiental, que va a implicar modificaciones importantes en cuanto a la política económica y social en actitudes y patrones de vida.

Las modificaciones tendrán que ser graduales, aunque sus efectos se reconozcan después. Tendrán que combinarse con conjuntos de elementos y estrategias que en ocasiones no será fácil hacerlas compatibles y conciliables<sup>55</sup>. La conservación del patrimonio común mundial- el aire, el ozono y los océanos- requiere de la acción internacional y de sus acompañantes habituales: tratados, reglamentos, incentivos económicos y los últimos inventos tecnológicos. Pero ninguno de ellos se utiliza para fomentar medios de vida sostenibles basados en los recursos naturales<sup>56</sup>.

Se reconoce que no existe una vía única hacia el desarrollo sustentable, pero aquellos quienes dirigen el desarrollo parecieran no entender sus implicaciones desde el punto de vista institucional, al observarse la incongruencia de políticas, la falta de coordinación estratégica y en ocasiones hasta la duplicidad de facultades y acciones institucionales.

### **1.3.1. Desarrollo sustentable social**

El desarrollo sustentable social tiene que ver con la equidad entre los individuos y una comprensión de la interdependencia de las comunidades humanas. Su principal variable es la de poder generar la accesibilidad a bienes y servicios indispensables a la población mundial, cumpliendo los principios de gobernabilidad; la pobreza es el principal detractor de la sustentabilidad.

---

<http://www.promexico.gob.mx/desarrollo-sustentable/>, ( 25 de marzo de 2015).

<sup>55</sup> *Ibidem*, pág. 132.

<sup>56</sup> Black Maggie, *Op. Cit.*, pág. 137.

Los problemas ambientales también están relacionados con cuestiones sociales, como el crecimiento de la población. Una población en rápido crecimiento es una carga para los recursos naturales de un país, así como para su capacidad para proporcionar vivienda, atención de la salud, educación, agua potable y servicios de saneamiento para todos.<sup>57</sup> La necesidad de servicios sociales es universal.

También podemos tener resultados del desarrollo social, mismos que trastocan todos los aparatos del Estado, los sectores de la administración pública, las prácticas productivas, los paradigmas normales del conocimiento y los espacios vitales que conforman la racionalidad social del mundo moderno, es por ello, que este desarrollo tiene grandes consecuencias en todos los sectores del desarrollo social, entre ellos la educación, la salud, la vivienda, la convivencia urbana, el bienestar rural, la dinámica demográfica, la integridad familiar y la práctica de la democracia.

Por lo que se deben de alcanzar los fines de proteger a la humanidad futura y garantizarle la calidad de vida necesaria, deberá, no sólo valorando los recursos del planeta sino además asegurando que se obtenga equidad social, al observarse que las desigualdades actuales repercuten en el abuso de los recursos no renovables del planeta y en general en la degradación ambiental.

### **1.3.2. Desarrollo sustentable económico**

Los problemas ambientales están estrechamente vinculados con las cuestiones económicas como la pobreza. La gente que vive en la pobreza puede dañar el medio ambiente en su lucha por la sobrevivencia, talando árboles para obtener leña, agotando las tierras agrícolas, contaminando el abastecimiento<sup>58</sup>. Por otra parte la economía depende del uso sustentable de recursos renovables y la falta de inversión adecuada en la educación y la preparación de los trabajadores limita el potencial de crecimiento económico.

---

<sup>57</sup> Rojas Orozco Cornelio, El desarrollo sustentable: Nuevo Paradigma para la Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 19.

<sup>58</sup> *Ídem.*

### **1.3.3. Desarrollo sustentable ambiental**

El desarrollo sustentable ambiental, atiende al uso de capital ecológico<sup>59</sup>, preservando la productividad del entorno a largo plazo. Las problemáticas ambientales nos afectan a todos, tanto a países industrializados como países en desarrollo, algunos problemas ambientales están muy localizados, pero otros atraviesan las fronteras nacionales y a medida que aumenta la interdependencia mundial, la solución de estos exige una mayor cooperación y coordinación entre las naciones a nivel regional y mundial.

El rubro ambiental implica transformar las condiciones de las formas de ser en el mundo, ya que hablamos de un proceso transformador, que se da a través de la articulación de procesos, sin embargo los procesos sólo adquieren un significado cuando se materializan, como bien lo menciona Milton cada lugar está siempre cambiando de significado al reconocer que la esencia del espacio es social.

---

<sup>59</sup> Gabriel Quadri, en su análisis sobre Economía, sustentabilidad y política ambiental, señala que, es el acervo de sistemas y elementos naturales que tienen una importancia crucial para el desarrollo social y económico y la calidad de vida; incluye bosques, selvas, suelos, aguas, aire limpio, tierra, equilibrio climático, protección contra la radiación ultravioleta del sol (capa de ozono) y una diversidad de recursos.

## CAPÍTULO II

### 2. EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE Y LA POLÍTICA AMBIENTAL

Las reglas para regular la conducta del hombre en sociedad, competen a lo que comúnmente conocemos como Derecho, que al paso del tiempo ha tenido que evolucionar y actualizarse conforme a la transformación de las estructuras sociales, hecho al que se le denomina adaptación del sistema jurídico, ampliando sus contenidos, dando como resultado una especialización, focalizada a la solución de problemas específicos, surgiendo así, las diversas materias del derecho, de las más recientes la ambiental.

Siendo el derecho ambiental un medio de control social encargado de velar por la protección y conservación del medio ambiente, resulta de vital importancia entender la trascendencia que éste tiene, al requerir de un marco jurídico para que las políticas públicas empleadas puedan hacerse realizables y exigibles. Pero por otro lado, cualquier política, estrategia o acción en materia ambiental implica promover una nueva manera de valorar nuestro entorno, nuestro medio ambiente.

#### 2.1. Conceptualizando al ambiente

El diccionario de la Real Academia de la Lengua reconoce el término “ medio ambiente” como : el conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos y por extensión, al “conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales etc., que rodean a las personas”<sup>60</sup>.

Debemos distinguir, por otro lado a los elementos puramente físicos del medio ambiente y aquellos en los cuales la participación humana ha generado elementos

---

<sup>60</sup> Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Edición. Madrid: 1984, 2 Tomos, p. 892.

nuevos. Los problemas ambientales surgen, en cualquier caso, de una contradicción entre el ritmo de los ciclos biogeoquímicos y el ritmo de los ciclos de producción humana, para un nivel determinado de desarrollo de las fuerzas productivas.<sup>61</sup>

Una discusión que es recurrente, respecto al término medio ambiente, es la supuesta redundancia que existe entre ambos términos: la palabra “medio” significaría lo mismo que la palabra ambiente, pero definir el medio ambiente no es sencillo, no solo por la ambigüedad del término sino por la cantidad de significados que los diferentes autores le otorgan.

La razón de esta discusión, obedece a razones históricas, ya que durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo 1972), la imprecisión terminológica de las traducciones del inglés al español hizo que se plasmara el término “medio ambiente” como de uso común, en vez de usar solo uno de los términos.

Sin embargo a manera tradicional el medio ambiente ha sido definido como el lugar donde el hombre y los demás seres vivos se desenvuelven. Pero, en la actualidad el uso del término se ha difundido por todo el mundo, por lo que a lo largo de esta investigación utilizaremos el término “medio ambiente”.

Como lo señala Raúl Brañes, “El ambiente debe de ser entendido como un sistema, vale decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí pero con la precisión de que estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados que constituyen al sistema”. Este planteamiento en la actualidad, goza de mucha aceptación a nivel internacional, teniendo incluso a las Naciones Unidas como tributaria de estos conceptos.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Foladori Guillermo y Pierri Naína, *Op. Cit.*, pág. 11.

<sup>62</sup> Vera Esquivel German, *Op. Cit.*, pág. 33.

La problemática ambiental presenta dos características combinadas que dificultan una “toma de posición” por parte del público. La primera es que abarca una cantidad tan amplia de conocimientos científicos que con facilidad lleva a convertirla en una discusión de especialistas. La segunda es que los elementos están tan interrelacionados que no es posible modificar uno de ellos sin que sus repercusiones alcancen a los demás.<sup>63</sup>

El medio ambiente remite a la posibilidad de pensar la naturaleza en su relación con lo humano. La naturaleza es también el sustrato último que hace posible toda forma de vida, incluida la humana. Lo ambiental es un acontecimiento histórico, hecho social y natural ligado estrechamente con una época, con una mirada, con una manera de entender y, sobre todo, de percibir y vivir la vida.<sup>64</sup>

## **2.2. El Derecho Internacional en el medio ambiente**

Para hablar en términos estrictos, el Derecho Internacional del Medio Ambiente, como disciplina definida jurídicamente, se remonta sólo a los últimos 26 años es decir, desde la adopción de la declaración de Estocolmo sobre el Entorno Humano, de 1972. Como consecuencia, siempre hablando en términos jurídicos, el Derecho Internacional del Medio Ambiente puede considerarse “nuevo”<sup>65</sup>; en este sentido, debemos de hacer una aclaración: el término nuevo se debe entender en el sentido de que su desarrollo del Derecho Ambiental es de muy reciente iniciación<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Foladori Guillermo y Pierri Naína, *Op. Cit.*, pág. 15.

<sup>64</sup> Lezama José Luis y Graizbord Boris (Coordinadores), Los grandes problemas de México, Volumen IV Medio Ambiente, Ed. El Colegio de México, pág. 25.

<sup>65</sup> Vera Esquivel German, *Op. Cit.*, pág. 38.

<sup>66</sup> Los estudiosos señalan que la preocupación jurídica por el medio ambiente tiene una historia muy antigua. Dos son los casos de gran importancia a este respecto: el de la Fundición de Trail y el del Canal de Corfú. El caso de la fundidora es el más famoso. Este litigio está referido a lo que la doctrina ambiental conoce como contaminación transfronteriza. En 1896, se estableció una Fundición de Zinc y Plomo en la zona conocida como Trail, ubicada en Canadá, muy cerca de la frontera con los Estados Unidos. Como consecuencia de sus actividades, las emanaciones tóxicas propias de la fundición se desplazaron por acción del viento hacia la foresta estadounidense, dañándola. Esto originó que el Gobierno de los Estados Unidos presentara una queja formal contra el gobierno de Canadá, exigiéndole que interrumpiera los efectos dañinos, así como le proveyera



Pero, ¿Qué es el Derecho del Medio Ambiente? Una de las definiciones más extensas, pero a la vez más complejas nos la ofrece el profesor francés Michel Prieur:

El derecho del Ambiente está constituido por un conjunto de reglas jurídicas relativas a la protección de la naturaleza y la lucha contra la polución. Ella se define, por tanto, en primer lugar por su objeto. Pero además es un derecho que tiene una finalidad, un objetivo: nuestro ambiente está amenazado, el derecho debe poder ir en su ayuda, creando sistemas de prevención o de reparación adoptadas a una mejor defensa contra las agresiones de la sociedad moderna. Entonces, el Derecho del Medio Ambiente más que hacer una descripción del derecho existente es un derecho portador de un mensaje, un derecho del futuro y de anticipación, gracias al cual el hombre y la naturaleza encuentren una relación armoniosa y equilibrada”<sup>67</sup>

Tiene como principios generales el principio preventivo, consagrado a partir del arbitraje de la fundación de Trail, que son reconocidos a nivel mundial, el principio de la cooperación, consagrado en la Declaración de Estocolmo de 1972 y en la Declaración de Río de Janeiro de 1992.

Como todo derecho autónomo, el derecho del medio ambiente tiene una faz internacional, ésta se ocupa de los desarrollos jurídicos a nivel multilateral y bilateral, destacando tratados existentes sobre materia ambiental.

---

de una indemnización suficiente para restituir las cosas a su estado original. El caso fue sometido a una Corte Arbitral, la que pronuncio dos fallos: el primero en 1938, que ordenó a Canadá el pago de una indemnización cuantiosa por el daño ocasionado. La siguiente sentencia fue pronunciada en 1943 y obligó al Gobierno de Canadá el cese de las actividades de la Fundición de Trail hasta que se llegara a un arreglo definitivo.

El caso del Canal de Corfú puso en contención a Albania y el Reino Unido. La República de Albania había colocado minas en sus aguas jurisdiccionales, sin dar previo aviso a las otras naciones. Esto originó una queja del Gobierno Británico ante la Corte Internacional de Justicia en 1949. La Corte sostuvo en su fallo que existía una obligación por parte de Albania de dar a conocer las actividades peligrosas que, realizadas en su territorio, pudieran causar daños a terceros Estados. Asimismo, indicó la Corte: “...que existían principios reconocidos por el Derecho Internacional que establecían la obligación para todo Estado de no permitir la utilización de su territorio para la realización de actos contrarios al derecho de los demás Estados.

<sup>67</sup> *Ibidem*, pág. 39.

También el derecho del medio ambiente tiene una faz nacional, que representa las particularidades propias de cada Estado, surgiendo así la adopción de códigos específicos del medio ambiente y/o normas en las constituciones y códigos civiles o penales.

Considerando que el derecho internacional del medio ambiente está vinculado con el derecho internacional general, a *fortiori* debemos admitir que los sujetos de derecho internacional general son los mismos para el derecho Internacional del medio ambiente<sup>68</sup>. La doctrina coincide que para que exista un Estado, se requieren tres elementos: el primero es un territorio, una población y contar con una organización política y jurídica<sup>69</sup>.

Antes de poder conceptualizar a la política ambiental, debemos de conocer a que se refiere la connotación de política, de igual manera que con el desarrollo, diversos son los autores que han proporcionado a la política un objeto específico, algunos como Max Weber aseguran que este es el bien común, y que su objeto es el Estado, para esta investigación, utilizaremos la conceptualización que brinda Maquiavelo al afirmar que la política es: el estudio de las luchas por el poder entre los hombres.

Indudablemente ahora tendremos que definir que es el poder, ya que éste es un concepto muy amplio, porque podemos hablar de un poder espiritual, de un poder económico, e incluso de un poder doméstico, por lo que para comprender el concepto de lo político en esta investigación será necesario acotar la noción de poder al ámbito del poder claramente estudiado por Maquiavelo el poder político.

---

<sup>68</sup> Tradicionalmente, se considera que los sujetos por antonomasia del Derecho Internacional Público son los Estados, otro sujeto de Derecho Internacional son las Organizaciones Internacionales

<sup>69</sup> Algunos autores señalan la existencia de un cuarto elemento del Estado, que estaría compuesto por la capacidad de relacionarse internacionalmente.

### 2.3. Que es la Política Ambiental

La política ambiental emerge como la posibilidad de prevenir, encausar o corregir el impacto humano sobre el medio ambiente natural.<sup>70</sup> En la política ambiental se expresan también las concepciones del mundo, las épocas históricas, las percepciones sociales y sensibilidades, la esfera de esta política es la del deber ser y del poder, considerando los agentes y los mecanismos por medio de los que se ejecuta, así como la practicidad en la vida.

Una política ambiental no es, por lo tanto sólo un territorio técnico burocrático de diseño y de operación de programas; es, al mismo tiempo lugar de confluencia de los distintos factores y fuerzas que orientan el rumbo de la sociedad en su relación con la naturaleza, vista ésta sobre todo como la fuente proveedora de recursos de vida y, especialmente, de recursos naturales para la vida humana.<sup>71</sup>

La política ambiental, es el conjunto de los esfuerzos políticos para conservar las bases naturales de la vida humana y conseguir un desarrollo sustentable. Este sector, en los últimos años, se ha convertido en un rubro cada vez más importante al representar uno de los elementos esenciales para denotar si una sociedad se encuentra en desarrollo o no. Año con año las características de cómo se manejan las cuestiones ambientales se modifica por lo que el actual sistema de gestión se ha quedado obsoleto al enfrentarse a una dinámica cada vez más cambiante.

En el contexto local, según la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), el manejo de las problemáticas de la gestión ambiental debe abordarse de manera preventiva desde tres trincheras: los recursos naturales, los riesgos ambientales y la gestión ambiental.

---

<sup>70</sup> Lezama Jose Luis y Graizbord Boris. *Op. Cit.* pág. 255.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pág. 25

Es de vital importancia conocer los antecedentes de lo que hoy conocemos como política ambiental, ya que la preocupación por el medio ambiente se da desde que el hombre tomo conciencia de los daños que podría ocasionar a su entorno, esta preocupación fue en aumento; con la generalización de las relaciones capitalistas, que fue posible por la Revolución Industrial, la relación del ser humano con la naturaleza externa sufrió modificaciones significativas en su ritmo, amplitud, nivel, profundidad y grado de conciencia.<sup>72</sup>

En un principio, las normas se limitaban a regular el uso de la naturaleza, considerándola únicamente en función de los recursos que proveía. Así, en el Derecho Romano, la tierra, el agua, los minerales, la flora, se consideraban *res communj*, “cosas de la comunidad“, y estos podían ser empleadas por todos, salvo cuando existían derechos particulares sobre ciertas porciones.<sup>73</sup>

A partir de mediados de los años cincuenta, el medio ambiente comienza a deteriorarse seriamente, teniendo los seres humanos una mayor capacidad para afectarlo, a través de los avances de la ciencia y la genética, la industria nuclear, la biotecnología, también llamada “segunda revolución tecnológica” teniendo como consecuencias la pérdida de la biodiversidad, el agotamiento de los recursos naturales, destrucción de la capa de ozono y el calentamiento global entre otras.

En los años 60 surge la percepción de un mundo en peligro, en donde el medio ambiente se percibe amenazado, la conciencia comienza a hacerse colectiva, acerca de la responsabilidad por parte de todos los actores, surgiendo movimientos, como forma de protesta social en contra del estilo de vida y consumo, es así como comienzan a nacer organizaciones en pro del medio ambiente.

---

<sup>72</sup> Foladori Guillermo y Pierri Naína, *Op. Cit.* pág. 11.

<sup>73</sup> Gómez García, Luis Eduardo, “El Medio Ambiente en el Sistema Jurídico Mexicano”, *Revista Amicus Curiae*, Sistema de Universidad Abierta Facultad de Derecho UNAM, número 4, año I 2009.

Esta idea prevaleció durante años, pero no es hasta que se comienza a vislumbrar el mal uso que se le había estado dando a los recursos, que evoluciona así la manera de concebir al medio ambiente; generándose diversos medios de control con el fin de erradicar los daños ocasionados; ejemplo de ello es la primera ley británica que reguló la contaminación atmosférica en 1863, a partir de la década de 1960 empezó a hacer ver los avisos de que había que cambiar algo en la manera en cómo los seres humanos se estaban relacionando con el medio ambiente; recordemos que en 1949, Farfield Osborn, presidente de la Sociedad Zoológica de Nueva York, en su obra *Le planete au pillage*, anunciaba la inmensidad del riesgo creado por la misma humanidad.

Pero al tiempo que se adquiría una conciencia cada vez más clara de los posibles efectos destructores de la actividad humana sobre su medio ambiente, la forma capitalista de producción llevaba a la utilización, por ejemplo en la agricultura, de químicos tóxicos en escala ampliada, con su consecuente contaminación y muerte de seres vivos y ecosistemas, como fue denunciado en 1962 en el libro *Primavera silenciosa*<sup>74</sup> (*Silent Spring*), de Rachel Carson<sup>75</sup>, había sido uno de los primeros en sacar a colación los problemas medioambientales y la interferencia humana, pero no es, hasta la década de los 70 que por primera vez se considera el entorno como conjunto global.<sup>76</sup>

Frente a esta alarma para el futuro de la humanidad, se desarrollaron dos respuestas paralelas y mutuamente influenciadas: una, la expansión del movimiento ambientalista, animado mediante la creación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, principalmente en los países desarrollados y, en segundo lugar, las primeras formas institucionales internacionales y nacionales de asumir el tema y trazar políticas, lo que se

---

<sup>74</sup> En este estudio, la investigadora estadounidense constató que un uso indiscriminado de pesticidas perjudicaría el planeta, además de acarrear un grave peligro de contraer cáncer y otras enfermedades.

<sup>75</sup> Foladori Guillermo, *Op. Cit.*, pág. 103.

<sup>76</sup> Gómez García, Luis Eduardo, "El Medio Ambiente en el Sistema Jurídico Mexicano", *Revista Amicus Curiae*, Sistema de Universidad Abierta Facultad de Derecho UNAM, número 4, año I 2009.

concretó, en la celebración de conferencias y convenciones internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la creación de instituciones internacionales específicas y, por otro, a nivel de los países, en la promulgación de las primeras leyes ambientales y la creación de organismos estatales con competencias en el tema

En 1948 se crea la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), organización no gubernamental que agrupaba tanto a estados como organizaciones no gubernamentales y científicas con el propósito de elaborar estrategias para la conservación de la naturaleza.<sup>77</sup>

Entre 1949 y 1972, los temas ecológicos fueron trabajados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura ( UNESCO, por sus siglas en inglés) que auspició un programa de estudios interdisciplinarios sobre las consecuencias de las actividades humanas en el medio, que culminó en la Conferencia Internacional de la Biósfera, celebrada en París, en 1968. Fue en este evento que se planteó la necesidad de promover un encuentro mundial sobre medio ambiente <sup>78</sup> y así comienza la trayectoria de las principales cumbres o conferencias que tienen como eje rector el desarrollo sustentable; mismos que se mencionarán a continuación.

### **2.3.1. Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano**

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio en 1972, indujo a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)<sup>79</sup>, el principal programa de las

---

<sup>77</sup> Foladori Guillermo, *Op. Cit.*, pág. 103.

<sup>78</sup> Foladori Guillermo y Pierri Naína, *Op. Cit.*, pág.35.

<sup>79</sup> PNUMA, establecido en 1972, es la voz del medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas. El PNUMA actúa como catalizador, defensor, educador y facilitador para promover el uso racional y el desarrollo sostenible del medio ambiente global. Para lograr esto, el PNUMA trabaja con una amplia gama de asociados, incluidas las entidades de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, gobiernos nacionales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil. La labor del PNUMA abarca:

Naciones Unidas a cargo de los asuntos del medio ambiente como respuesta a la creación de un organismo internacional dedicado a la conservación del medio ambiente, (UNEP por sus siglas en inglés).

Fue el evento que, por primera vez, concentró la atención internacional en temas medioambientales. Se hizo un llamado a los gobiernos para que orientaran sus esfuerzos a la preservación del medio ambiente, subrayando la importancia de establecer un sistema jurídico que contribuyera a revertir las tendencias que amenazaban el medio ambiente y garantizara a las generaciones futuras su derecho a un medio apropiado.

Esta conferencia tuvo muy poca repercusión ya que la atención estaba concentrada en la reconstrucción de posguerra y el inicio de la Guerra Fría entre el bloque capitalista y el bloque socialista; sin embargo, el acontecimiento sirvió para la aprobación de 109 recomendaciones ambientales. Entre las más importantes: la designación del 5 de junio como el día mundial del medio ambiente.

Uno de los resultados más importantes de esta Conferencia es la creación del Informe Brundtland, el cual a continuación detallaremos.

### **2.3.2. Informe Brundtland**

Los recursos naturales se estaban agotando de manera vertiginosa, muchas veces en nombre del desarrollo. Una nueva generación de problemas medioambientales llamaban la atención de la sociedad, la pérdida de especies, los residuos tóxicos y el calentamiento global eran entre otros, los problemas que las malas condiciones de consumo habían arrojado.

---

La evaluación de las condiciones y tendencias ambientales mundiales, regionales y nacionales  
El desarrollo de instrumentos ambientales internacionales y nacionales  
Fortalecimiento de las instituciones para la gestión racional del medio ambiente  
Facilitar la transferencia de conocimientos y tecnología para el desarrollo sostenible  
Promover nuevas alianzas y modos de pensar de la sociedad civil y el sector privado.  
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=43&ArticleID=3301&l=en>,  
traducido de esta liga( 19 de junio de 2013)

En 1983 la grave presión del crecimiento de la población paso de 1,000 a 2,000 millones de personas, pero sólo bastaron 35 años para llegar a los 3,000 millones en 1960, reproduciéndonos a tal ritmo que el suministro de recursos naturales era insuficiente; la tecnología moderna y la demanda de consumo habían agravado los problemas medioambientales, como resultado, el Secretario General de las Naciones Unidas invitó a la primera ministra noruega, Gro Harlem Brundtland, a presidir una Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo.<sup>80</sup>

Más tarde, en 1984 la Asamblea General de las Naciones Unidas constituyó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), como organismo independiente que en el año de 1987 presentó su informe conocido como el "Informe Brundtland". El informe es resultado del análisis que entre 1983 y 1987 por encargo del Secretario General de las Naciones Unidas, realizó la señora Gro Harlem Brundtland, en ese entonces primera ministra de Suecia.

El análisis se centra en los grandes contrastes de las condiciones de vida de gran parte de la población entre los países pobres y los ricos. Entre las sugerencias para que las mayorías alcancen un nivel de bienestar económico digno, se propone el desarrollo sustentable. a la Asamblea General. El informe consta de doce capítulos, en el capítulo I, primera parte del infrome, se centro la atención internacional en temas medioambientales.

Las preocupaciones sobre la degradación ambiental y la contaminación transfronteriza fueron temáticas principales, pues implicaba que la contaminación no reconocía límites políticos o geográficos y afectaba a los países, regiones y pueblos más allá de su punto de origen con la participación de 1200 delegados que representaban a los 110 países participantes, se buscaba que se aceptará una visión ecológica del mundo.

---

<sup>80</sup> Black Maggie, *Op. Cit.*, pág. 115.



En la que se reconocía entre otras cosas que:

El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, con una acción sobre el mismo que se ha acrecentado gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología...hasta el punto que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para su bienestar <sup>81</sup>

En su capítulo dos por primera vez se formaliza el concepto de desarrollo sustentable y lo definió como aquel que “Satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.<sup>82</sup>

Dicho documento postuló dos vertientes: una, que la protección ambiental había dejado de ser una tarea nacional o regional para convertirse en un problema global y dos, que el desarrollo y el ambiente no son temas separados. Es así, que el concepto de desarrollo sustentable comienza a difundirse en todo el mundo.

El término sustentable necesita dos momentos para comparar resultados: el presente y el futuro. Es la relación entre un presente conocido y un futuro deseable. En pocas palabras, es sustentable hoy aquel conjunto de prácticas portadoras de sustentabilidad en el futuro.<sup>83</sup>

En el “Informe Brundtland” también aparecía ya una lista de medidas que tenían que poner en práctica los Estados, definiendo las metas que se debían alcanzar internacionalmente, mencionando que las diferentes instituciones multilaterales serían los agentes.

---

<sup>81</sup> Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Proclamación 1.

<sup>82</sup> Jardon U. Juan J. (1995). Energía y Medio Ambiente una perspectiva económica y social. Edit. UNAM. México. Pag. 100.

<sup>83</sup> La definición del Informe Brundtland es la que ocuparé como base para la elaboración del presente trabajo, no omitiendo con ello que diversos autores no coinciden con la similitud entre desarrollo sustentable y desarrollo sostenible.

### **2.3.3. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo/ Cumbre de la Tierra.**

Cinco años más tarde en 1992, se celebra la Segunda Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio, donde se reunieron más de cien jefes de Estado y los representantes de más de 170 países, con el fin de analizar y discutir los problemas más importantes sobre el deterioro ambiental y buscar posibles soluciones.

La Cumbre, que tuvo como eje rector el informe Brundtland se llevó a cabo con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los estados, los sectores claves de la sociedad y las personas, a través de la preservación y obtención de una mejora en la calidad del ambiente, sin embargo agregó otros aspectos como: la integración de la variable ambiental en el proceso del desarrollo y se remarcaron los tres aspectos del desarrollo (el social, económico y ambiental), el reconocimiento del derecho de las minorías, el papel de la mujer y los jóvenes y las responsabilidades comunes pero diferenciadas (haciendo hincapié en el peso que tienen los países desarrollados en muchos problemas ambientales). Se reconoció que la protección ambiental y el desarrollo socioeconómico requieren soluciones globales.

Ésta cumbre se distinguió más por su faceta política. En ella se reconoció la importancia de integrar la protección del medio ambiente y la administración de los recursos naturales en las políticas de desarrollo.

Al más alto nivel gubernamental se obtuvo el consenso para adoptar un nuevo enfoque sobre el desarrollo, en el cual la erradicación de la pobreza y la protección del medio están estrechamente vinculadas, tornándose oficial el concepto de desarrollo sustentable e incorporándose en la planeación para el desarrollo.

Es a partir de este momento que se han movilizado grandes sumas de dinero de las Naciones Unidas para enfrentar el cambio global. Estos fondos son administrados por el Banco Mundial, a pesar de las fuertes críticas que ha tenido por impulsar proyectos contaminantes. La transmutación de intereses en la contaminación física por intereses comerciales ha llevado a la periodista Rivera-*experta en las negociaciones sobre cambio climático- a expresarse así:*

Donde hace unos años prácticamente se hablaba tan sólo de aumento de la temperatura media de la Tierra, de impactos del cambio climático y de medidas políticas que debían tomarse, se discute ahora de cotizaciones en Bolsa, de créditos de emisión, del riesgo de que se formen monopolios, de vaivenes de mercados futuros y de pólizas de seguros para quien no pueda permitirse comprar esos créditos cuando le haga falta <sup>84</sup>

Otra de los resultados de esta Conferencia es que se da origen a una serie de instrumentos jurídicos, los cuales son:

- La Convención Marco sobre el Cambio Climático
- La Agenda 21
- La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo
- La Declaración de Principios Relativos a los Bosques.

Esta cumbre marco el inicio de una nueva etapa, al plantearse nuevas formas de cooperación e instituciones que promovían estrategias de sustentabilidad del desarrollo humano. El concepto “indicador” ha estado presente siempre en el desarrollo del conocimiento humano; sin embargo, su uso relacionado con aspectos de sustentabilidad irrumpió de manera sobresaliente a partir de esta conferencia.

No menos importante es hablar acerca del crecimiento verde, concepto que a partir de esta Cumbre se utiliza con regularidad en los estudios de sustentabilidad éste

---

<sup>84</sup> Foladori Guillermo y Naína Pierri, *Op. Cit.* pág. 25.

concepto, significa fomentar el crecimiento y el desarrollo económico y al mismo tiempo asegurar que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar. Para lograrlo, debe catalizar inversión e innovación que apunten el crecimiento sostenido y abran paso a nuevas oportunidades económicas.

La Estrategia de Crecimiento Verde de la OCDE apalanca el conjunto sustancial de análisis y el esfuerzo de política que se derivaron de la Cumbre y desarrolla una agenda clara y bien orientada para el desarrollo de varias de las principales aspiraciones de dicha cumbre.

El crecimiento verde no se concibió como un reemplazo del desarrollo sostenible, sino que debe considerarse un complemento de éste. Su alcance es más estrecho e implica una agenda operativa de política que puede ayudar a obtener un avance concreto y mensurable en la interacción de la economía y el medio ambiente. Brinda una fuerte concentración en el fomento de las condiciones necesarias para la innovación, la inversión y la competencia que pueden hacer surgir nuevas fuentes de crecimiento económico, consistentes con los ecosistemas adaptables.

La meta general de un marco de referencia para el crecimiento verde es establecer incentivos o instituciones que aumenten el bienestar al:

- Mejorar la gestión de recursos e impulsar la productividad.
- Propiciar que la actividad económica tenga lugar donde sea más ventajoso para la sociedad a largo plazo.
- Conducir a nuevas maneras de cumplir estos dos objetivos, por ejemplo, la innovación.

Que la ruta de crecimiento de una economía sea verde depende de los escenarios institucionales y de políticas, el grado de desarrollo, la disponibilidad de recursos y los aspectos particulares de presión ambiental. La Estrategia desarrolla un marco de referencia de política procesable que está concebido de manera bastante

flexible para ajustarse a diferentes circunstancias nacionales y etapas de desarrollo. En conjunto con iniciativas realizadas por otras organizaciones internacionales, entre ellas el PNUMA, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y el BM.

Paralelo a esta cumbre, se llevó a cabo el Foro Global de las Organizaciones No Gubernamentales en donde se da origen a lo que hoy conocemos como La Carta de la Tierra (Anexo II). La carta es el trabajo de una negociación y redacción de las ONG de 19 países, esta carta fue uno de los 46 tratados no gubernamentales firmados durante el Foro Global en Río de Janeiro.

Ésta pretendía establecerse en la Cumbre, sin embargo pocos meses antes durante la cuarta y última reunión preparatoria (conocidas como “PrepComs”), resultó obvio que no se lograría un acuerdo intergubernamental, por lo que se retiró la Carta de la Tierra de la agenda de la Cumbre. En su lugar, se decidió redactar lo que llegó a ser la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

La Carta es el producto de un diálogo intercultural que se llevó a cabo durante toda una década a nivel mundial en torno a diversos objetivos en común y valores compartidos. El proyecto de la Carta de la Tierra comenzó como una iniciativa de las Naciones Unidas, pero se desarrolló y finalizó como una iniciativa de la sociedad civil. En el año 2000, se concluyó el documento y la Comisión de la Carta de la Tierra, una entidad internacional independiente, la dio a conocer públicamente como una carta de los pueblos.<sup>85</sup>

A continuación de manera breve mencionaremos cuales son los aspectos más importantes de la Agenda 21 y La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los dos instrumentos jurídicos que relacionamos a la presente investigación, resultado de esta segunda conferencia.

---

<sup>85</sup> Red Global de la “Iniciativa de la Carta de la Tierra”  
<http://earthcharterinaction.org/contenido/pages/%C2%BFQu%C3%A9-es-la-Carta-de-la-Tierra%3F.html> (21 de junio de 2014)

### 2.3.3.1. PROGRAMA 21/ AGENDA 21

El programa 21 o Agenda 21, fue suscrita en la Cumbre de la Tierra, que se celebró en 1992, en Río de Janeiro Brasil, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, es un documento que refleja un consenso mundial y un compromiso político sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente.

Éste instrumento jurídico consta de 40 capítulos y se divide en cuatro apartados:

- Dimensiones Económicas y Sociales;
- Conservación y Gestión de los Recursos para el Desarrollo;
- Fortalecimiento de los Grupos Principales;
- Medios de Ejecución.

A lo largo de esta agenda se describen las bases para la acción, los objetivos, las actividades y los medios de ejecución, mencionando los diversos agentes que participarían en consonancia con las diferentes situaciones, capacidades y prioridades de los países y de las regiones.<sup>86</sup>

El objetivo general de esta agenda consiste en: mejorar el proceso de adopción de decisiones, de manera que se integren los aspectos socioeconómicos y relativos al medio ambiente y logrando una participación más amplia del público, sobre la base de que los países determinarán sus propias prioridades con sus condiciones, necesidades, planes, políticas y programas nacionales, se proponen los objetivos siguientes.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Moreno Pérez Salvador, “El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable”, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo No 29, Diciembre 2007.

<sup>87</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sostenible, de la Organización de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter8.htm>, (10 de diciembre de 2013).

1. Realizar un examen nacional de las políticas, estrategias y planes económicos, sectoriales y del medio ambiente para lograr la integración gradual de las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo;
2. Fortalecer las estructuras institucionales a fin de permitir la plena integración de las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones;
3. Crear o mejorar mecanismos para facilitar la participación de organizaciones, grupos y particulares interesados en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones;
4. Establecer procedimientos determinados a nivel interno para integrar las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo en el proceso de adopción de decisiones;

Es de particular interés para la presente investigación revisar con mayor precisión la sección número 1, capítulo número ocho titulado Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones, en el inciso a menciona como áreas de programa: La Integración del medio ambiente y el desarrollo a nivel de políticas, planificación y gestión, se maneja que: “ tal vez sea necesario efectuar un ajuste, o una reformulación fundamental del proceso de adopción de decisiones, a la luz de las condiciones concretas de cada país, para que el medio ambiente y el desarrollo se sitúen en el centro del proceso de adopción de decisiones económicas y políticas, de manera que se logre de hecho la plena integración de esos factores”.<sup>88</sup>

Se nos exhorta a que en la toma de decisiones se proyecte cuáles serán los resultados obtenidos prestando sistemáticamente más atención al medio ambiente y a las consecuencias que tendrán esas políticas. Asimismo menciona que se están adoptando nuevas modalidades de diálogo para lograr una mejor integración

---

<sup>88</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sostenible, de la Organización de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter8.htm>, (10 de diciembre de 2013).

entre el gobierno, la industria, la ciencia, los grupos ecológicos y la opinión pública en el proceso de establecer enfoques efectivos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo.

La tarea de impulsar esos cambios corresponde principalmente a los gobiernos, aunque, en muchos casos, será conveniente la colaboración con las organizaciones nacionales, regionales e internacionales, incluidas en particular el PNUMA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD<sup>89</sup>) y el Banco Mundial. También puede ser importante el intercambio de experiencias entre países.

Los planes, metas y objetivos nacionales, las normas, reglamentos y leyes nacionales y la situación concreta en que se encuentran los distintos países constituyen el marco general en que tiene lugar esa integración. En este contexto, debe tenerse presente que las normas ambientales pueden entrañar enormes costos económicos y sociales si se aplican de manera uniforme en los países en desarrollo<sup>90</sup>. Como medio de ejecución dentro de esta misma línea encontramos en el inciso e);

El fortalecimiento de la capacidad institucional nacional, mencionando que:

Los gobiernos, cooperando, según procediera con las organizaciones internacionales, deberían fortalecer la capacidad institucional nacional para integrar las cuestiones económicas, sociales y ambientales en todos los

---

<sup>89</sup> Se estableció en 1965 y constituye la mayor organización multilateral del mundo, cuyo propósito es ayudar a los países en desarrollo y a los que están en proceso de transición a establecer capacidad para el “desarrollo humano sostenible”, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo define “El desarrollo humano sostenible no significa meramente generar un crecimiento económico, sino también distribuir sus beneficios equitativamente; regenerar el medio ambiente en lugar de destruirlo; potenciar a las personas en lugar de maquinarias; aumentar las opciones y oportunidades de las personas y propiciar la participación de éstas en las decisiones que afectan sus vidas.

<sup>90</sup><http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/Agenda21/Programacap08.htm>, (17 de abril de 2013).  
<http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/Agenda21/Programacap08.htm>, (17 de abril de 2013).



niveles de los procesos de adopción de decisiones y de ejecución. Se debería dar prioridad al abandono de los enfoques sectoriales restringidos y a la adopción de medidas encaminadas a lograr la plena coordinación y cooperación intersectoriales.<sup>91</sup>

### **2.3.3.2. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo /Declaración de Río**

La Declaración de Río consta de un preámbulo y 27 principios (Anexo I), cuya finalidad es servir de guía a la comunidad internacional en la tarea de alcanzar el desarrollo sostenible. Reafirma y trata de basarse en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972.

El estado jurídico de cada uno de los principios varía de forma considerable. Algunos están firmemente reconocidos en el derecho internacional, mientras que otros sólo están en proceso de conseguir su aceptación. Algunos principios figuran en instrumentos vinculantes regionales o mundiales, mientras que otros solamente aparecen recogidos en instrumentos con poca fuerza jurídica.

Se tiene que considerar la forma en la que cada uno de los principios se aplica a una actividad o situación concreta en relación con los hechos y circunstancias de cada caso, teniendo en cuenta diversos factores entre los que se incluyen las fuentes y el contexto textual, el lenguaje, la actividad en cuestión, y las circunstancias concretas en las que tiene lugar, incluidas las partes actoras y la región geográfica.

---

<sup>91</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sostenible, de la Organización de las Naciones Unidas, Programa 21, Capítulo 8, Integración del Medio Ambiente y el Desarrollo en la Adopción de Decisiones.  
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter8.htm>, (21 de junio de 2014)

#### **2.3.4. Protocolo de Kioto**

No menos importante, resulta mencionar el acuerdo adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Kioto, Japón, en 1997 que establece objetivos obligatorios relativos a las emisiones de gases de efecto invernadero para las principales economías aceptantes, pudiendo compensar sus emisiones contaminantes aumentando los sumideros (bosques).

Los actores que participaron en dicha Convención acordaron algunos compromisos para buscar solución al cambio climático por lo que deben preparar y presentar periódicamente informes especiales denominados comunicaciones nacionales mismas que deben contener información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y explicar las medidas que se han adoptado y los planes que se ejecutarán para aplicar la Convención.

La Convención obliga a todas las Partes<sup>92</sup> a poner en práctica programas y medidas nacionales para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse a los efectos del cambio climático.

Además, surge el compromiso a promover el desarrollo y la utilización de tecnologías que no perjudiquen al clima; a educar y sensibilizar al público acerca del cambio climático y sus efectos; a explotar los bosques y otros ecosistemas de manera sostenible para que puedan eliminarse los gases de efecto invernadero de la atmósfera y a cooperar con las demás partes en estas actividades.

La firma del Protocolo de Kyoto en 1997 fue la siguiente reunión internacional enfocada a la creación de normas y vínculos jurídicos para proteger el Medio Ambiente. En esta ocasión, el objetivo fue lograr un consenso en cuanto a la necesidad de los países industrializados de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, a efectos de mitigar el cambio climático.

---

<sup>92</sup> Entendiendo como “todas las partes” a los países industrializados.

### **2.3.5. Cumbre para la Tierra Río + 5**

La Cumbre para la Tierra se llevó a cabo en Nueva York, del 23 al 27 de junio de 1997, se reunieron 2,500 delegados de 165 países, 53 jefes de Estado y de gobierno y 65 ministros de medio ambiente, 1000 representantes de ONG así como unos 1000 periodistas.

La reunión pretendía realizar una revisión de los compromisos alcanzados en el encuentro brasileño, destacándose que, aunque se habían realizado algunos progresos había una gran insatisfacción. También se identificaron errores y omisiones y se propusieron medidas correctivas. Con la finalidad de promover la asociación mundial necesaria para alcanzar el desarrollo sustentable, renovando el compromiso de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, los representantes de grupos principales y la ciudadanía en general en relación con los retos del siglo que se acercaba.

El texto adoptado por consenso en la sesión final se denominó “Programa para la puesta en marcha de la Agenda 21”, un documento de 50 páginas que contenía, entre otros, los siguientes temas: pobreza, consumo, financiación, bosques y desertificación; pero el documento no incluía tantos compromisos como se deseaba por parte de algunos sectores.

Hay que destacar que se dieron algunos pasos muy importantes: por primera vez, los grupos principales definidos en la Cumbre de Río tomaron la palabra en una sesión plenaria, además 1,800 ciudades declararon haber puesto en marcha ya sus Agenda 21 Local, y unos 150 países dijeron haber establecido consejos nacionales de sostenibilidad en los que se reunían delegados tanto gubernamentales como no gubernamentales.

### **2.3.6. Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible/ Cumbre de Johannesburgo**

Diez años transcurrieron desde Río y conforme al mandato de la Resolución 55/199 de la Asamblea General de Naciones Unidas, fue celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre del 2002, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable (CMDSD), con el fin de evaluar el cumplimiento de los principios postulados en la Agenda 21 y quedó de manifiesto que los avances logrados hasta ese momento eran insuficientes.

Los gobiernos de México, Costa Rica, Honduras y Nigeria, y diversas ONG firmaron un acuerdo destinado a fomentar la educación para el desarrollo sustentable,<sup>93</sup> además México logró incluir dentro del plan de acción el compromiso para negociar un “régimen internacional”<sup>94</sup> que permita a comunidades indígenas un reparto “equitativo y justo” de las riquezas que obtienen países ricos de la explotación de sus conocimientos ancestrales.

También, anunció que difundiría la “Carta de la Tierra”; misma que produjo una declaración política y un plan de acción que contenía los siguientes puntos:

1. Erradicación de la pobreza;
2. Modificación de las modalidades insostenibles de producción y consumo;
3. Protección y gestión de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social;
4. El desarrollo sostenible en un mundo en vías de globalización y la salud y el desarrollo sostenible.

---

<sup>93</sup> Rojas Orozco Cornelio, *Op. Cit.*, pág. 121.

<sup>94</sup> Entendiéndolo como el conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de decisiones alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales. Los regímenes internacionales constituyen estructuras del sistema internacional que gobiernan diferentes áreas de las políticas públicas internacionales y que convocan actores estatales y no gubernamentales bajo principios y normas de aceptación universal. Aun cuando los regímenes internacionales tienden a reflejar los intereses económicos y políticos de los miembros dominantes de la sociedad internacional, los factores morales y culturales no relacionados con ventajas políticas o económicas de los más poderosos también juegan roles importantes en la creación y evolución de los mismos.

### **2.3.6.1. Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible**

En el marco de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible, el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe adoptó la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC)<sup>95</sup>, mediante la cual se busca incorporar la dimensión ambiental en los procesos económicos y sociales, asegurar el uso sustentable de los recursos naturales, contribuir a aliviar la pobreza, promover la igualdad social mediante la creación de capacidades y la transferencia de tecnología así como fortalecer el apoyo para el desarrollo económico e incrementar las oportunidades de acceso a los mercados internacionales, fomentando la cooperación regional.

El conjunto de indicadores de esta iniciativa impulsada en 2004 por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), está integrado por 35 indicadores ambientales, económicos, sociales e institucionales que son considerados; sus objetivos son, por un lado, evaluar y monitorear el alcance del desarrollo sustentable en los países de la región y por otro, dar seguimiento al avance de la instrumentación de la iniciativa.

Para dar seguimiento al progreso de las metas de la Iniciativa, en 2004 se definió un conjunto inicial de 38 indicadores en seis áreas temáticas:

- 1) Diversidad biológica.
- 2) gestión de recursos hídricos.
- 3) vulnerabilidad de asentamientos humanos y ciudades sostenibles.
- 4) temas sociales, incluyendo salud, inequidad y pobreza.

---

<sup>95</sup> Creada en la cumbre de Johannesburgo en 2002, representa el esfuerzo regional para complementar los acuerdos y compromisos de la Cumbre del Milenio del año 2000 enfocados al combate de la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la desigualdad de género. La ILAC pretende reflejar las singularidades, visiones y metas de la región teniendo en cuenta, ante todo, la vigencia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de sus Estados miembro.

5) aspectos económicos, incluidos el comercio y los patrones de producción y consumo.

6) los aspectos institucionales.

Los aspectos institucionales:

Objetivo 6.1. es fortalecer la educación ambiental y su objetivo específico es mejorar y fortalecer la incorporación de la dimensión ambiental en la educación formal y no formal;

El objetivo 6.2 se refiere a Promover y fortalecer la formación y capacitación de recursos humanos, teniendo como objetivo específico erradicar el analfabetismo y universalizar la matrícula de enseñanza básica y secundaria;

El objetivo 6.3 es establecer sistemas nacionales de información ambiental y el objetivo específico es desarrollar e implementar sistemas de información e indicadores de sostenibilidad, a nivel nacional y regional, que respondan a las particularidades sociales, económicas y políticas de la región<sup>96</sup>;

6.4 promover la participación de la sociedad y su objetivo específico es crear y fortalecer mecanismos de participación en temas de desarrollo sostenible, con representación gubernamental, no gubernamental y de los grupos principales en todos los países de la región.

En México, a partir de abril de 1995, se crearon los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS)<sup>97</sup> como órganos de consulta del sector ambiental, con el objeto de facilitar la participación corresponsable de los sectores sociales y fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas naturales

---

<sup>96</sup> Es en este punto donde nos detenemos por un momento al entender que el acceso a la información ambiental debe de ser suficiente y oportuna además de ser de calidad para fortalecer la toma de decisiones en los gobiernos (esto se lleva a cabo a través de los Informes del Medio Ambiente, que se pueden desplegar a través de la siguiente liga <http://www.semarnat.gob.mx/temas/estadisticas-ambientales/informes-y-otras-publicaciones/informes-del-medio-ambiente>.

<sup>97</sup> Son órganos de consulta de la Semarnat, cuyo objeto es lograr la participación corresponsable de todos los sectores de la sociedad para promover la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, los recursos naturales, y los bienes y servicios ambientales, a fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

y sus recursos, así como de los bienes y servicios ambientales que brindan, todo con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

De acuerdo con la evaluación realizada por las Naciones Unidas durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable en Johannesburgo, Sudáfrica en 2002, México se destacó por su avance en la institucionalización de estos órganos de participación social. La existencia de estos consejos denota el esfuerzo nacional por implementar estrategias que orienten al país hacia un desarrollo sostenible.<sup>98</sup>

El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, señaló que el progreso esperado en temas medioambientales ha sido lento, mientras que la situación del medio ambiente mundial es frágil y las medidas de conservación insatisfactoria (...) No se han obtenido los beneficios económicos, sociales y culturales que se esperaban del proceso de globalización, y éste no ha propiciado la integración regional. En cambio, la problemática ambiental se globaliza y existe una fuerte interdependencia y vulnerabilidad social, ambiental y económica.<sup>99</sup>

### **2.3.7. RÍO + 20**

Rio+20, es el nombre abreviado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil. Río +20, fue también una oportunidad para mirar hacia el mundo que queremos tener en 20 años.

En la Conferencia, los líderes mundiales, junto con miles de participantes del sector privado, las ONG y otros grupos, se unieron para dar forma a la manera en que puede reducir la pobreza, fomentar la equidad social y garantizar la protección del medio ambiente en un planeta cada vez más poblado.

---

<sup>99</sup> *Ibidem*, pág. 120.

Las conversaciones oficiales se centraron en dos temas principales: cómo construir una economía ecológica para lograr el desarrollo sostenible y sacar a la gente de la pobreza, y cómo mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible.<sup>100</sup>

Se trató de una oportunidad histórica para definir las vías hacia un futuro sostenible, un futuro con más empleos, más energía limpia, una mayor seguridad y un nivel de vida digno para todos.

### **2.3.8. LOS OBJETIVOS DEL MILENIO**

Con la adopción de una agenda complementaria a los anteriores paneles descritos, denominada Objetivos de Desarrollo del Milenio que instituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial, promoviendo la concienciación y generando que se produzca una visión más amplia.

En el Informe de 2011, se puede leer en el objetivo No 7, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, como primera meta: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

Considerando que en el informe sobre los objetivos de desarrollo de milenio 2011, en el objetivo Número 7 se lee: “ Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente. Meta: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente”.

Estos son, los principales antecedentes internacionales de lo que hoy en día conocemos como desarrollo sustentable, es aquí donde debemos hacer una pausa, y preguntarnos ¿Hoy en día estamos cumpliendo con las directrices que marcan dichos documentos? ¿Es verdad que aquellos principios y

---

<sup>100</sup>Página de las Naciones Unidas, “El Futuro que queremos”, Río + 20, <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>, (20 de junio de 2014).



recomendaciones establecidas son las que rigen nuestra gestión ambiental?, para ello hemos de entender el papel de las instituciones en la gestión ambiental.

## 2.4. QUE SON LAS INSTITUCIONES Y DE DONDE SURGEN

Para responder a la pregunta de ¿Qué es una institución?; podemos considerar tal como lo ha planteado Douglas C. North:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, más formalmente, las obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico.

Las instituciones son reglas del juego, compromisos, valores, restricciones, tradiciones y rasgos culturales e incentivos o limitaciones formales (legales) o informales, que dan forma a interacciones sociales, políticas y económicas<sup>101</sup>, y que, para nuestro interés, codifican las relaciones entre las sociedades y su medio ambiente biofísico.

Cualquier conjunto de reglas sólo se transforma en una institución cuando se comparte su conocimiento, y se acepta su cumplimiento de manera voluntaria o coercitiva. Si cristaliza en leyes y organizaciones adquiere la modalidad de institución formal que se asocia a un cumplimiento obligatorio y coercitivo; de lo contrario se mantiene como institución informal de tipo social y cultural.<sup>102</sup>

El nuevo institucionalismo pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo en el que, desde la visión más elemental del trabajo hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego, las cuáles

---

<sup>101</sup> Quadri de la Torre Gabriel, Políticas Públicas, Sustentabilidad y medio ambiente, Ed. Miguel Ángel Porrúa, pág. 119.

<sup>102</sup> *Idem.*

surgen para reducir la incertidumbre en la interacción de los entes sociales y que carecen *a priori* de información sobre el posible comportamiento de los otros.

La repetición durante períodos prolongados de estas rutinas constituye el mundo de las instituciones<sup>103</sup>. “ Sólo el Estado, como solución institucional o como contrato social permite remediar- al menos parcialmente- los efectos de la maldad humana”<sup>104</sup>.

Para North, por ejemplo, las organizaciones son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo. Las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas repetidas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los conflictos.

La existencia de rutinas reduce los problemas de elección de estrategias y, por tanto, la incertidumbre en la acción de la organización. La capacidad de estas rutinas para predecir eficazmente las situaciones que el medio ambiente presentará a la organización acaba por darles un carácter institucional.

Tsebelis, hace una división de los entremados institucionales: los que son eficientes (que promueven los intereses de todos o casi todos los actores) y los que el llama redistributivos (que promueven los intereses de una coalición frente a otra). A los redistributivos los subdivide a su vez en instituciones de consolidación diseñadas para promover los intereses del ganador e instituciones de nuevo arreglo *new deal institutions*, creadas para modificar a la coalición existente e incorporar a algunos actores hasta entonces excluidos.

Así las instituciones, ni necesario ni frecuentemente son diseñadas para ser

---

<sup>103</sup> Javier Romo Jorge, “La democracia y sus instituciones”, *II Las Instituciones como Reglas del Juego*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/491/5.pdf>, consultado (11 de febrero de 2014).

<sup>104</sup> Quadri de la Torre Gabriel, *Op. Cit.* pág118.

socialmente eficientes; al contrario, por lo general- al menos las reglas formales- son creadas para servir a los intereses de aquéllos con el poder de negociación suficiente para desarrollar nuevas reglas.

En pocas palabras, las instituciones determinan lo que los individuos pueden y no pueden hacer en un contexto determinado, por ello el desarrollo sustentable implica el análisis de las instituciones actualmente vigentes, y el diseño e implementación de un proceso de cambio institucional consecuente.

Los actores están constantemente jugando un conjunto de juegos entrelazados – con múltiples jugadores- , entre los cuáles se encuentra el del cambio institucional Tsebelis considera instituciones solo a las reglas formales, a las que estima como las únicas susceptibles de ser modificadas a partir de opciones racionales.

Dado que la esperanza de vida de las instituciones es mucho mayor que la de las políticas concretas, tanto las consecuencias de determinada opción institucional como la incertidumbre que dicha opción acarrea son elementos mucho más importantes en el cálculo de las preferencias para modificar la estrategia o involucrarse en un juego de cambio institucional.

La teoría neo institucionalista agrupa enfoques históricos, sociológicos y de elección racional, surge como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas teniendo un impacto directo en los resultados de desarrollo y crecimiento. Las instituciones son indispensables para explicar la evolución y el desarrollo de las sociedades.

Debe quedar claro que una cosa son las reglas del juego (las instituciones) y otra las organizaciones públicas o privadas que administran y aplican políticas o

programas, o que persiguen valores o intereses determinados. Las organizaciones son estructuras administrativas, políticas, económicas y sociales creadas por los individuos para relacionarse jerárquicamente para cooperar y emprender acciones comunes y para actuar de manera coordinada en los mercados económicos o políticos, o en otros ámbitos de la vida social.

Las organizaciones presentan una mayor o menor especialización de las tareas en su interior y están gobernadas por reglas que permiten su desarrollo y gobernación. Claramente, es muy importante la distinción entre las instituciones y las organizaciones, aunque con mucha frecuencia tiende a confundírseles. Instituciones y organizaciones existen de manera entrelazada dentro de un sistema complejo, en el cual las instituciones predeterminan en buena medida las formas y el resultado de las interacciones que se dan entre distintas organizaciones. Sin embargo es preciso decir que los individuos y las organizaciones pueden cambiar las reglas de acuerdo a sus intereses, y desde luego, de acuerdo a su poder político o capacidad relativa de negociación.<sup>105</sup>

Las instituciones no son reglas aisladas, sino que forman sistemas a través de múltiples componentes, vínculos e interacciones. Frecuentemente, las instituciones se anidan y estructuran unas dentro de otras de manera jerárquica. En esta jerarquía, las reglas de nivel más bajo se derivan de las reglas de nivel más alto. También cada uno de estos niveles de reglas se vincula con reglas de otras jurisdicciones regionales o sectoriales o con instituciones identificables con mercados, ámbitos o espacios diferentes.<sup>106</sup>

Hay, pues, una intrincada red de interdependencia entre instituciones de distinta naturaleza y jerarquía, pero también entre éstas y los agentes de cambio, que pueden ser organizaciones políticas, organizaciones sociales u organizaciones económicas. Estas organizaciones representan los intereses colectivos de

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, pág. 120.

<sup>106</sup> *Ídem*.

individuos que toman decisiones económicas y políticas, y viven en simbiosis con las instituciones.<sup>107</sup>

Las instituciones formales reflejan las relaciones de poder existentes, los cambios en las relaciones de poder son también una fuente importante de cambio institucional. Muchas de las instituciones que explican el desarrollo también subyacen a altos niveles de protección del medio ambiente.

Es claro como la calidad de las instituciones (genéricamente las instituciones) influyen en el desarrollo económico, y también, en las capacidades de una sociedad para encausarse por caminos de sustentabilidad ambiental a través de diversos mecanismos de decisión colectiva.<sup>108</sup>

A nuevas necesidades se requiere un cambio institucional, aunque si bien el Estado y las organizaciones económicas y políticas son agentes de cambio, la fuente o el origen del cambio institucional están en los individuos. No podemos permitirnos que la sociedad mexicana se quede anclada en contextos institucionales ineficientes que no permiten el desarrollo económico y que inducen el deterioro ambiental.

Los países y las regiones se desarrollan en los términos en los que sus instituciones y sus políticas públicas lo permiten, su desarrollo y alto nivel relativo de sustentabilidad ambiental se debe a que han construido y seleccionado un conjunto de instituciones que promueven una fuerte influencia sobre la celeridad del proceso de desarrollo, orientándose y modificándose hacia el desarrollo sustentable.

En general, y salvo algunas anomalías como las de países petroleros, las naciones con los niveles más altos de ingreso per cápita tienden a ser también las más sustentables.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> *Ídem.*

<sup>108</sup> *Ibidem*, pág. 123.

<sup>109</sup> *Ibidem*, pág. 122.

### 2.4.1. INSTITUCIONES AMBIENTALES

Por institución ambiental se entiende a aquella organización regulada en el ámbito político (aunque no necesariamente estatal) que se constituye sobre la base del cumplimiento de funciones externas vinculadas directamente a problemas ambientales. La institución no está compuesta solo por personas o colectivos, ni por ideas *per se*, sino por funciones<sup>110</sup>.

La percepción del sistema político en torno a la crisis ecológica ha supuesto la creación de un conjunto de instituciones específicamente ambientales, como lo es la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, mejor conocida por sus siglas como PAOT, más adelante analizaremos su funcionamiento.

También podemos mencionar los siguientes tipos de instituciones ambientales:<sup>111</sup>

**Control y de Corrección;** su función es detectar, corregir y controlar los impactos ambientales, ejemplos de estas instituciones son los paneles internacionales de seguimiento de acuerdos y convenios.

**Fomento;** su naturaleza es científica y propagandística que ponen a disposición de los centros privados y públicos estrategias de desarrollo sustentables, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, (IMTA) en México, es ejemplo de ello.

**Planificación, Gestión y Coordinación;** el objetivo es producir políticas públicas al más alto nivel político y administrativo, influir en los departamentos a través de políticas transversales, los Ministerios o Secretarías de Medio Ambiente así como los organismos supranacionales son un buen ejemplo de este tipo de institución.

**Jurídicas;** se encargan de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales;

---

<sup>110</sup> Rojas Orozco Cornelio, *Op. Cit*, pág. 113.

<sup>111</sup> *Ídem*.

salvaguardar los intereses de la población en materia ambiental procurando el cumplimiento de la legislación ambiental, sancionar a las personas físicas y morales que violen dichos preceptos legales, entre otras, el mejor ejemplo en México, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

**Gestión y Administración de bienes ambientales;** son las encargadas de la gestión y conservación de bienes ambientales especialmente protegidos, como por ejemplo, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONAP).

**Educación Ambiental;** se encargan de promover valores, hábitos, conocimientos y prácticas que contribuyan al desarrollo de competencias en pro del medio ambiente las fundaciones y las ONG son parte de estas.

**Producción Legislativa;** se da la creación de comisiones parlamentarias de medio ambiente, su función es producir normas ambientales, aprobación de presupuestos y control de la actividad gubernamental.

Derivado del tipo de instituciones ambientales, la relación existente entre el esquema de aprovechamiento social de los recursos naturales y la sustentabilidad de este mismo patrón, puede abordarse desde diferentes perspectivas. Una, primordialmente importante es la perspectiva institucional.

Ya que, sin importar el sector al que se dirige una política pública de gestión de los recursos naturales y sin compartir necesariamente los enfoques de gestión de la administración pública que las ejecute, es innegable que las decisiones que se efectúan en los órganos legislativo y ejecutivo afectan la manera en que la sociedad se relaciona con la naturaleza, se podrán estimular conductas precavidas en materia de aprovechamiento o desarrollarse patrones de depredación recurrente.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Calva Jose Luis, *Op. Cit.* Pág. 57.

Si por instituciones e institucionalidad se entiende al entramado de reglas de interacción tanto formales como informales que se han construido socialmente para resolver problemas relativos al ámbito público, de lo que es común a todos y no sólo lo gubernamental, entonces la búsqueda de opciones estratégicas para el mejor desempeño social, para la promoción de un proceso de crecimiento económico estable y de largo plazo, que implique al mismo tiempo una distribución de los beneficios económicos de forma tal que ello incentive a la preservación de las propiedades y dotación de la naturaleza, atraviesa necesariamente por un nuevo diseño institucional del que no se puede sustraer a los órganos de gobierno del Estado<sup>113</sup>.

El eje articulador de la presente investigación es la consideración que el diseño de nuevos dispositivos institucionales en materia de gestión de los recursos naturales en México, tiene que relacionarse con el proceso de creación y transferencia de valor a partir de la naturaleza y hacia los centros de población directamente relacionados con su propiedad, posesión y aprovechamiento.

En suma, una nueva institucionalidad que, en primer lugar, convenga en reconocer un valor económico intrínseco a los bienes naturales y en segundo lugar, promueva un proceso de redistribución de los beneficios relacionados con el aprovechamiento y la conservación del capital natural entre las comunidades circundantes, pero también la reasignación de corresponsabilidades para que los usuarios directos e indirectos de las propiedades de los bienes y servicios naturales internalicen los costos de sus decisiones.

En la sociedad mexicana moderna el papel de las instancias gubernamentales es fundamental para determinar la trayectoria del desempeño social. En efecto, se ha documentado el poder de las instituciones federales mexicanas para promover o modificar los patrones de utilización de los servicios de la naturaleza. El gobierno ha suscitado nuevas prácticas económicas al perseguir objetivos ambientales a través de regulaciones específicas.

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, pág. 58.



Esto, es indicativo de que es posible la convergencia entre los intereses económicos y el cumplimiento de algunos objetivos ambientales, inevitablemente las decisiones en materia de gestión de los recursos naturales tiene un efecto multiplicador en el bienestar comunitario, por lo tanto, una estrategia para el mejor aprovechamiento del capital natural requiere del acompañamiento transversal de otras políticas que faciliten efectivamente la explotación productiva de alto valor agregado, programas de fomento fiscal y mecanismos que garanticen la redistribución efectiva de los beneficios generados a partir de la explotación de los recursos.

Por supuesto, la política de aprovechamiento de los recursos naturales no sólo debe incorporar incentivos positivos que alienten mejores prácticas productivas o de consumo entre los agentes sociales, ésta se completa con la incorporación de los instrumentos necesarios para inhibir las prácticas depredadoras.

Ello implica que existe un catálogo de las propiedades y mediciones de la calidad de los recursos naturales, de forma tal que es posible efectuar un proceso de monitoreo y verificación del cumplimiento de las normas de aprovechamiento, en el que la probabilidad de incurrir en sanciones es creciente debido al fortalecimiento de las capacidades gubernamentales de vigilancia.<sup>114</sup>

Una vez habiendo detectado que es una institución y cuál es su funcionalidad dentro de la gestión ambiental ¿De qué manera en México, específicamente en el Distrito Federal las instituciones ambientales ya existentes coordinan sus acciones para lograr un óptimo resultado?

Mucho se ha hecho en relación a la gestión ambiental desde niveles internacionales hasta locales con la única finalidad de preservar el medio ambiente y poder otorgar a las generaciones venideras la posibilidad de vivir en un entorno adecuado logrando desarrollar al máximo sus capacidades.

---

<sup>114</sup> *Ibidem*, pág. 59.

Sin embargo, todo este esfuerzo no ha sido suficiente, al observarse diversas problemáticas, entre ellas:

En la sociedad mexicana moderna el papel de las instancias gubernamentales en la gestión de los bienes y servicios provistos por la naturaleza, es fundamental para poder consolidar una política sustentable. En el caso de los recursos naturales que una buena parte de estos sean considerados bienes públicos, hace impensable que ningún gobierno pueda considerar seriamente renunciar a su presencia estratégica en dicho sector, sin tomar en cuenta el efecto negativo sobre la eficiencia social en el uso del capital natural.<sup>115</sup>

Existen diferentes formas de interpretar y de diseñar mecanismos de gobierno a partir de lo que es un acto sustentable en materia de aprovechamiento de los recursos naturales. Cada una, demanda ciertas características institucionales y esfuerzos gubernamentales distintos.

Estas instituciones han sido creadas con la finalidad de salvaguardar los recursos con los que cuentan los Estados y a lo largo de la historia han sufrido modificaciones en su estructura, aplicación y ejecución, logrando con ello una modernización de la gestión ambiental mexicana teniendo como referente las transformaciones de los últimos años en las estructuras orgánicas del sector público ambiental y en las modificaciones al marco jurídico, a la normatividad y a los instrumentos de política ambiental.

Ésta modernización se da a través de las políticas, jugando un papel de primer orden en el desarrollo de agendas conjuntas entre entidades de la administración pública federal, la articulación de políticas, instrumentos y programas así como los procesos de descentralización y generación de capacidades locales.

---

<sup>115</sup> *Ídem.*

Este derecho que tenemos de disfrutar de un medio ambiente adecuado también nos permite la posibilidad de impugnar los actos de autoridad contrarios a tales derechos, permitiendo a los ciudadanos acercarnos y acceder al sistema judicial, así como a las diferentes instancias de gobierno encargadas de la procuración de justicia ambiental. No obstante, debemos tener presente que la justicia ambiental no solo implica esta búsqueda de igualdad de condiciones y un acceso de todos a un medio ambiente sano y equilibrado, sino que también cumple las funciones de prevenir, inhibir, sancionar, enfrentar y combatir las conductas que causan destrucción de los recursos naturales.

En la gestión ambiental, se ha logrado ampliar y consolidar una gama de políticas productos y servicios que representan un aporte a temas centrales del desarrollo nacional, temas de prioridad internacional como son salud, conservación del capital natural, promoción del desarrollo de nuevas tecnologías, cooperación internacional entre otras. Así, hoy en día la relevancia que representa gestionar de manera adecuada la temática relacionada con el medio ambiente se ha vuelto una necesidad imperiosa y ante tal panorama desde hace ya varias décadas la gestión ambiental mexicana ha incluido los temas medio ambientales en las agendas políticas.

El auge de esta necesidad surge en la década de los setenta, en donde se hace presente la necesidad urgente de transformar la relación del humano con su entorno, sin embargo, no es hasta la década de los ochenta que se establece la Ley Federal de Protección al Ambiente con la que por primera vez, se tiene a nivel federal una regulación jurídica, con esta ley se buscaba la protección y la restauración de los ecosistemas naturales, dando paso a la formación de instituciones especializadas en temas ambientales.

La coordinación interinstitucional tiene un alto grado de dificultad, desde su planeación hasta su ejecución a lo largo de los sexenios se han incorporado diversos programas en pro del medio ambiente con la única finalidad de coadyuvar a esta primordial tarea.

## **2.5. MARCO JURÍDICO AMBIENTAL EN MÉXICO**

En México, el Derecho Ambiental ha seguido una evolución similar a la de la doctrina a nivel internacional. En los primeros años de vida independiente, las leyes mexicanas sobre recursos naturales estuvieron supeditadas a las leyes de propiedad. No existía aun el propósito ambiental, sino únicamente la lógica de usufructo.

En la Constitución Política de 1917, a través de lo dispuesto por el art. 27° Constitucional, se establece el derecho de la nación de regular el aprovechamiento de los elementos para, entre otras cosas, conservarlos. Sin embargo, a lo largo del siglo XX se dio prioridad a las políticas de industrialización, a pesar de existir legislación sobre salud pública (saneamiento ambiental), trabajo (medio ambiente laboral), asentamientos humanos y regulación de las emisiones de plantas industriales.

Las normas que se ocuparon de estos temas forman parte de lo que se conoce como legislación sectorial de relevancia ambiental, que es el principal componente del sistema jurídico mexicano vigente para la protección del medio ambiente, a pesar de no partir, de origen, de la lógica de sustentabilidad.

A partir de la década de 1970, la legislación ambiental empezó a cambiar en México, siguiendo la tendencia mundial, se empezó a considerar al medio ambiente como un sistema, y se abandonó la visión aislada de los recursos y el enfoque de usufructo puro; desde entonces y hasta nuestros días, la legislación ambiental mexicana es predominantemente federal, pues las facultades para crear normas en la materia están concentradas en la federación.

La estructura se ha ido modificando paralelamente al proceso de descentralización. México va siguiendo el rumbo de otros países, con una legislación ambiental nacional que procura garantizar el equilibrio ecológico

uniformemente en todo el país, pero reservando a las leyes locales la regulación de acuerdo con las modalidades específicas de los ecosistemas regionales.

Es necesario mencionar que las leyes mexicanas en materia ambiental son diversas entre sí, no sólo por su carácter federal o local, sino también por la jerarquía de los ordenamientos jurídicos a los que corresponden. En el marco federal existen la Constitución Política, las Leyes Federales, los Tratados y Acuerdos Internacionales, las Normas Oficiales Mexicanas (NOMs) y, en algunos casos, los Precedentes Judiciales, por ejemplo.

En el caso de México, el marco regulatorio nacional en materia de medio ambiente, está sustentado en la CPEUM, a través del Artículo 4, párrafo quinto, Artículo 25, párrafos primero y sexto, Artículo 27 párrafo tercero (teniendo varias menciones), Artículo 73 fracción dieciséis, base 4ª y XXIXG así como artículos 115 y 122. Teniendo diversas reformas a partir de su texto original como se especifica a continuación.

**“Artículo 4 de la CPEUM.** Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”<sup>116</sup>

Lo que nos indica que la obligación del Estado es velar por un ambiente sano que permita el desarrollo y bienestar de las personas, por lo que una vez más se demuestra que el Estado es el responsable de que la calidad del medio ambiente prevalezca ante cualquier condición. Asimismo la propia Constitución señala que:

***Artículo 25 de la CPEUM (párrafo 1) Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que***

---

<sup>116</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría general, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Última Reforma DOF 30-11-2012.

*fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento al crecimiento económico y al empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. (28 de junio de 1999).*

**Artículo 25 de la CPEUM (párrafo 6);** *Bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente (3 de febrero de 1983).*

**Artículo 27 de la CPEUM (párrafo 3);** *La nación tendrá todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana (texto original 5 de febrero de 1917).*

*En consecuencia se dictarán las medidas para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques (6 de febrero de 1976) a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico (10 de agosto de 1987)...para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.*

**Artículo 73 de la CPEUM (Fracción XVI);** *El Congreso tiene la facultad de dictar leyes sobre....salubridad general de la República. (Base 4ª) las medidas que el Consejo de Salubridad General haya adoptado para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán revisadas después por el congreso (6 de julio de 1971).* **Fracción XXIX -G.** *Para explicar leyes que establezcan la concurrencia*

*del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración al equilibrio ecológico (10 de agosto de 1987).*

**Artículo 115.** *Establece en su fracción III que entre las funciones y servicios públicos a su cargo, se encuentran los de: Agua potable, drenaje alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales; así como la recolección traslado, tratamiento y disposición final de residuos. En su fracción V que están facultados para participar en la creación y administración se zonas de reservas ecológicas y en la elaboración de programas de ordenamiento en esta materia.*

**Artículo 122.** *Establece en su apartado C, Base Primera, inciso J) que la ALDF tendrá la facultad de legislar, entre otras, en materia de preservación del ambiente y protección ecológica. En su apartado G, dispone que el Distrito Federal podrá suscribir convenios, entre otras materias, en protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos.*

### **2.5.1 LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

La Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA) de 1982, tuvo por objeto establecer las normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del ambiente, de los recursos que lo integran, así como la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan, estableciendo disposiciones que regulaban la protección del ambiente.

Más tarde, en el año de 1988 la LFPA sentó las bases para la creación de La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, esta ley fue publicada el día jueves 28 de enero y se concibió como una ley cuyo objeto principal era propiciar el desarrollo sustentable, mediante la preservación y restauración del equilibrio ecológico,

En el año de 1996 la LGEEPA tiene una profunda reforma, perfeccionandose de manera integral, recogiendo la esencia de algunos de los instrumentos y principios de la Conferencia de Río de 1992. La LGEEPA en su título primero: disposiciones generales capítulo I normas preliminares, artículo 1. establece que:

*La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: "Fracción V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatible la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas".<sup>117</sup>*

*En su artículo 3° fracción XI define al Desarrollo Sostenible como (LGEEPA, 2010):"El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de 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.*

Ésta Ley, ha sido revisada y modificada en diversas ocasiones. La LGEEPA se divide en seis títulos que son los siguientes:

Título I (Disposiciones Generales): Concede autoridad y establece jurisdicciones de los gobiernos federales y estatales, el proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), el ordenamiento ecológico del territorio y el marco de trabajo jurídico para las NOMs;

---

<sup>117</sup> Agenda Ecológica del D.F Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia, editorial ISEF Empresa Líder.



Título II (Biodiversidad): Establece los procedimientos para desarrollar y manejar áreas naturales protegidas y facilita las políticas que gobiernan la flora y fauna silvestre;

Título III (Aprovechamiento Sustentable de los Elementos Naturales): Establece estipulaciones para el aprovechamiento sustentable del agua, suelo y recursos no renovables;

Título IV (Protección al Ambiente): Establece medidas de protección a medios específicos tales como aire, agua y ecosistemas acuáticos, suelos, actividades altamente riesgosas, residuos y materiales peligrosos, energía nuclear, ruido, vibración, energía térmica y luminosa, olores y contaminación visual;

Título V (Participación Social): Describe políticas que promueven la participación pública en la toma de decisiones y garantizan el derecho a la información ambiental y;

Título VI (Inspección, Vigilancia y Sanciones): Establece procedimientos para la inspección administrativa, medidas de control, acciones de aplicación de la ley y la aplicación de sanciones y apelaciones, crímenes federales y un sistema para denuncias de la sociedad.

Es en esta ley la que analizamos debido a la conexión que existe en tiempo y espacio con el desarrollo sustentable, sin embargo, la LEEGPA no es el único marco regulatorio existente en materia ambiental, existen diversas leyes ambientales que conforman el Marco Legal de Protección al Ambiente en México, algunas que se vículan con éste estudio son:

- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- Ley General de Vida Silvestre
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
- Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley General de Asentamientos Humanos
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable

## **CAPÍTULO III**

### **3. UNA NUEVA MANERA DE GESTIONAR LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO, CASO PRÁCTICO, LA PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL (PAOT).**

Uno de los reclamos más importantes planteados por la sociedad, en materia ambiental, es el reconocimiento del derecho de las personas a contar con un entorno adecuado, que permita mejorar su calidad de vida en todos los ámbitos, pero fundamentalmente en relación con el ambiente y los recursos naturales que les rodean, sin embargo, el reconocimiento por sí mismo no es suficiente para su efectividad, así que existe la imperiosa necesidad de contar con herramientas jurídicas e institucionales que permitan salvaguardar ese derecho.

México ha venido adoptando un espíritu innovador y reformador al estar inmerso en el esquema internacional de protección de los derechos humanos, el cual incluye el derecho a un medio ambiente sano. Destacando la creación y modernización en todo el territorio nacional, de las instituciones dedicadas a la protección de los derechos humanos, como organismos públicos autónomos.

En el ámbito administrativo, se han creado órganos encargados de vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental, ejemplo de ello es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y sus similares en 15 entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal.

#### **3.1. LA POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA ANTECEDENTES Y ATRIBUCIONES**

La política ambiental no ha sido invento de los últimos años, la época de los 40 marcó sin duda el inicio de la política ambiental, con la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua. En los años 50 el mundo se encontró en una constante revolución en donde el hombre comienza a alterar de modo alarmante

su entorno natural, derivado de los nuevos avances en ciencia y tecnología el principal problema que comienza a adquirir relevancia entre la sociedad a finales de los años 60 es el de la contaminación atmosférica en grandes urbes, particularmente en la Ciudad de México.

En la política ambiental mexicana, que data de los años setenta, durante el período de mandato del ex Presidente Luis Echeverría (1970-1976), se colocan de manifiesto los temas ambientales en la agenda política, sin embargo, hasta este momento aún no se establecía legislación alguna. En 1971, se promulgó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (LFPCCA) que fue un ordenamiento que rigió la prevención y control de la contaminación, para el mejoramiento, conservación y restauración del ambiente, de igual manea, sus disposiciones se ocupaban, casi de manera exclusiva, de la contaminación, tanto del aire, del agua y de los suelos, estableciendo ciertos mecanismos para evitarla.

La problemática ambiental quedó entonces incluida en las políticas de Estado, pero limitada a los fenómenos de contaminación y sus efectos en la salud, por lo que fue atendida desde ese sector.<sup>118</sup>. En 1972, se da la primera respuesta de organización administrativa por parte del gobierno federal para erradicar los problemas ambientales del desarrollo a través de un enfoque eminentemente sanitario, al instituirse la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Pero no es sino hasta que se manifiesta el debate internacional sobre los efectos que la contaminación industrial y el uso que los agroquímicos tienen sobre la salud humana que en vísperas de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en 1972; en medio de las alarmantes predicciones del Club de Roma sobre el colapso global, el agotamiento de los recursos y de la energía por la sobrepoblación y el acelerado crecimiento económico; y la

---

<sup>118</sup> Carabias Julia y Provencio Enrique, *Op. Cit.* pág. 140

preocupación por la baja de rendimientos y producción agrícola<sup>119</sup> surge la política ambiental.

La incorporación de la comunidad científica mexicana al análisis de los problemas ambientales del país y al planteamiento de estrategias de desarrollo fundadas en la racionalidad del uso sostenido de los recursos, tiene sus primeros antecedentes en el “Seminario Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo” organizado en 1973 por el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la “Conferencia de Cocoyoc” en 1974 y el “Simposio sobre ecodesarrollo” que organizó la Asociación Mexicana de Epistemología en 1976.

Poco más tarde, correspondería a Luis Echeverría velar por intereses ambientales quien ante el Club de Roma postulaba que las corporaciones multinacionales y la incapacidad de México para beneficiarse del sistema internacional de comercio eran las causas principales de los problemas ambientales, lo que no mencionaba es que muchas de estas corporaciones multinacionales invertían en México porque no tenían que sujetarse a las leyes ambientales de la nación.<sup>120</sup>

López Portillo no se diferenció de su antecesor en las cuestiones ambientales ya que sostenía que era “una declaración histórica el decir que la contaminación había sido el resultado de nuestro proceso de desarrollo en sí mismo”. Durante la primera mitad de su mandato Portillo aumentó los ingresos que producían las exportaciones de petróleo, a través de los préstamos bancarios. Este período se caracteriza por la gran deforestación y erosión del suelo, ya que se inició la construcción de presas y carreteras.

En 1980 los precios del petróleo descendieron y esta fue la razón perfecta para no imponer medidas severas para el control de la contaminación, al suponer que tales acciones harían subir el precio de los bienes y que con ello el país no tendría

---

<sup>119</sup> *Ídem.*

<sup>120</sup> Instituto Nacional de Ecología, “Reconsideraciones: La política Ambiental Mexicana”, Capítulo nueve, <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/118/cap9.html>, (23 de Diciembre de 2013)

competitividad en los mercados internacionales. Al iniciar la década de los ochenta, el modelo de sustitución había sufrido graves repercusiones, lo que impedía seguir sustentándolo, dando como resultado una severa crisis económica, con lo que se permitió la reorientación de la estrategia de desarrollo.

A partir de 1982, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental. Por primera vez en la historia el Programa Nacional de Desarrollo (PND 1983-1988) incorporó un capítulo de ecología.

Así es que la política ambiental, ya no sólo se ocupaba de los rubros anteriores, sino que abrió paso a la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, su restauración y el fomento de una conciencia ambiental<sup>121</sup>. En este mismo año se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

Ésta Secretaría vino a ser la primera dependencia ambiental en México, misma que prometía ser una dependencia efectiva para tratar los asuntos ambientales, al tener jerarquía de Secretaría de Estado, la SEDUE tenía jurisdicción sobre todos los programas ambientales y de conservación de la naturaleza y a la par tenía la responsabilidad para la formulación e implementación de la política ambiental nacional con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las leyes y reorientar la política ambiental del país.

En 1983, la Constitución Política fue reformada, incorporándose al Estado la facultad de imponer modalidades a la actividad empresarial tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Para las fuentes móviles se restringió la circulación de los automóviles una vez a la semana; se fijaron normas para la instalación de equipo anticontaminante a las nuevas unidades de vehículos y se instaló la verificación obligatoria; se mejoró la calidad de las gasolinas; se

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, pág. 141.

sustituyeron los motores en la mayor parte de las unidades de Ruta 100, la principal línea de autobuses urbanos del Distrito Federal; se definió un Plan de Contingencias que se ha aplicado cuando la contaminación alcanza niveles peligrosos para la salud y se formuló el Plan Integral contra la Contaminación Atmosférica en el Distrito Federal.<sup>122</sup>

La SEDUE elaboró el Programa Nacional de Ecología (PNE) 1984-1988, el cual contiene un buen diagnóstico de los problemas ambientales e introduce en el análisis un elemento nuevo y fundamental para la planeación de políticas, al atribuirle a la forma de producción la responsabilidad principal del deterioro de la naturaleza.

Las estrategias y metas que propuso el PNE incluyeron aspectos correctivos como el control de la contaminación y la restauración ambiental, aspectos preventivos como el ordenamiento territorial, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y la educación ambiental.

En sus casi 10 años de existencia la SEDUE tuvo avances muy significativos en algunas de sus prioridades, pero fue paulatinamente abandonando otras o prosperando con extrema lentitud. Conflictos entre sectores, contradicciones por la jerarquía y autoridad entre instituciones, falta de presupuesto (entre 1983 y 1988 se aplicó a la subsecretaría de Ecología solo el 11% del presupuesto de la SEDUE), fueron, entre otras cosas, las causas del limitado impacto de la política ambiental.

Esto es reflejo de la baja prioridad que tuvo el tema ambiental para los gobiernos federales, estatales y municipales, y la limitada capacidad de acción de la sociedad organizada. Se dio atención a los problemas de contaminación, el incremento de la superficie decretada bajo algún régimen de protección y la elaboración de un marco normativo.

---

<sup>122</sup> *Ibidem*, pág. 142.

En cuanto a la contaminación del aire se instalaron redes de monitoreo atmosférico, lo que ha permitido conocer la calidad del aire; se iniciaron los inventarios de las empresas más contaminantes y se llevaron a cabo convenios con algunas de ellas para mitigar sus efectos. En este mismo año se modifica la FLFPCCA promulgándose la Ley Federal de Protección al Ambiente; con una Subsecretaría de Ecología encargada de planear y dirigir la política ambiental, para lo cual debía de establecer criterios ecológicos, determinar normas y formular programas para conservar, preservar y restaurar el ambiente, vigilando la aplicación de las normas y programas.<sup>123</sup>

En México el estudio sobre la sustentabilidad de los sistemas de aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo sustentable tiene como punto de partida institucional la participación de Pablo González Casanova en la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo y la posterior puesta en marcha del proyecto “Medio ambiente y desarrollo en México”, cuyos primeros resultados se presentaron en agosto de 1985.

En este contexto, surgen enfoques como el de manejo integral de cuencas hidrológicas y el entendimiento de la necesidad de analizar la problemática del aprovechamiento y la conservación desde perspectivas multisectoriales que involucren a los distintos actores relacionados, más allá de los aspectos netamente ecológicos.

También en esta etapa aparecen los primeros trabajos que enfocan el estudio del manejo de los sistemas naturales desde la perspectiva de los sistemas adaptativos complejos y el estudio de los agroecosistemas en la planeación ecológica del uso de la tierra. En esos trabajos, puede observarse claramente los intentos por abordar la problemática ambiental desde una perspectiva integral.

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, pág. 141.

Se ve la necesidad de incorporar aspectos culturales y la visión local del ambiente como parte complementaria y no accesorio en la comprensión de la problemática involucrada en el manejo y conservación de los recursos naturales, se robustece la convicción de que la investigación y el desarrollo agrícola deben operar en una perspectiva de abajo hacia arriba, empezando por las propias poblaciones locales, identificando sus necesidades, sus aspiraciones, su conocimiento agrícola y sus recursos naturales.

Otro elemento fundamental en este enfoque, seguido por la mayoría de los autores, es la idea de que el deterioro ambiental y la pérdida de los recursos naturales que conlleva, están ligados a modelos de desarrollo que no surgen de las necesidades colectivas de las poblaciones, que son inducidos o impuestos desde una perspectiva parcial que es totalmente ajena a los actores sociales involucrados en las problemáticas locales.

Su sucesor, Miguel de la Madrid, por primera vez en la historia utiliza el tema medioambiental como parte de su campaña presidencial, haciéndose del conocimiento de los votantes temas como los asentamientos humanos irregulares, la explotación irracional de selvas y bosques, la contaminación del aire de la tierra y del agua generando con ello una conciencia ambiental y un respeto hacia la legislación.

No así en el período de Salinas que desde su campaña prometió hacer de la protección y restauración ambientales una de las máximas prioridades desde su administración. Y donde aparentemente no consideró a la protección ambiental como un obstáculo para el desarrollo y profesaba la creencia de que el cuidado del ambiente era esencial para el bienestar de todos los mexicanos.

En 1987, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente; con los antecedentes de esta reforma y con base en las leyes anteriores, en 1988



fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), entrando en vigor el 28 de enero de 1988 y que incluye una visión más integradora que su predecesora la LFPA cinco reglamentos, normas técnicas ecológicas y cuatro normas oficiales mexicanas, así como las leyes respectivas en las entidades federativas.

Hasta la fecha, la LGEEPA ha sido la base de la política ecológica general y regula los instrumentos para su aplicación<sup>124</sup> siendo el avance más significativo de este período en materia ambiental, En el año de 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente estableció la posibilidad de que las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, contaran con una legislación ambiental propia. En 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad federal en materia de administración del agua, protección de cuencas hidrológicas y vigilancia en el cumplimiento de las normas sobre descargas y tratamientos de aguas, dotándola con autonomía técnica y operativa.

En 1992 se da una reforma a la Ley de Aguas Nacionales permitiendo una mayor participación en la operación de la infraestructura, mejorar los servicios y su calidad y transferir a diferentes organizaciones sociales de usuarios el manejo, administración y cuidado del recurso. El 22 de Mayo de 1992, a partir de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se transforma la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con la atribución, entre otras, de “formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología” (artículo 23 de la LOAPF. Secretaría De Gobernación).<sup>125</sup>

La SEDESOL quedó constituida por las Subsecretarías de Desarrollo Regional; de Desarrollo Urbano y de Vivienda y Bienes Inmuebles. Desaparece la

---

<sup>124</sup> Rojas Orozco Cornelio, *Op. Cit.*, pág. 128.

<sup>125</sup> Carabias Julia y Provencio Enrique, *Op. Cit.*, pág. 145

Subsecretaría de Ecología de la antigua SEDUE y para la atención de los temas de política ambiental se crearon el Instituto Nacional de Ecología (INE)<sup>126</sup> y la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA)<sup>127</sup> como órganos desconcentrados, cuyas funciones quedan definidas en el Reglamento Interno de la SEDESOL, publicado el 4 de julio de 1992.

Dentro de las acciones que ha realizado la Procuraduría destacan dos programas centrales, el de verificación de la industria nacional y el de Auditoría Ambiental. El primero es un esfuerzo conjunto de la industria y el gobierno para promover procesos productivos limpios y competitivos a nivel internacional.<sup>128</sup>

En el mandato de Ponce de León (1994 a 2000) los convenios internacionales a los que se había incorporado México —el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)— tuvieron una influencia notable para que el gobierno mexicano considerara el aspecto ambiental como un elemento central de su política de desarrollo y, por ende, emprendiera acciones encaminadas hacia una mejor administración en este campo.

En noviembre de 1994 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)<sup>129</sup>, dicha institución nace de la necesidad de

---

<sup>126</sup> El Instituto Nacional de Ecología queda con la función de elaborar y expedir las normas y criterios ecológicos, para la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, de la flora y la fauna y de los ecosistemas y para preservar y restaurar la calidad del ambiente. Así mismo se encarga de la evaluación y dictamen de las manifestaciones de impacto ambiental; de la administración de las áreas naturales protegidas, no conferidas a otras dependencias; y de formular, conducir y evaluar el ordenamiento ecológico en coordinación con otras dependencias y con los gobiernos estatales y municipales.

<sup>127</sup> La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es el órgano operativo en materia ambiental que se encarga de la vigilancia, inspección y verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental, así como imponer las sanciones que resulten aplicables en caso de incumplimiento. Así mismo le corresponde recibir, investigar y atender ante las autoridades, las quejas y denuncias de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado por incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos.

<sup>128</sup> *Ibidem*, pág. 146.

<sup>129</sup> La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca fue un organismo responsable de la política ambiental federal. La idea de la Secretaría nace y crece desde 1992 con el concepto de “desarrollo sustentable”; acorde con los requerimientos internacionales respondiendo a los

planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. La SEMARNAP era la institución responsable del diseño de políticas públicas para la conservación de la naturaleza y el desarrollo sustentable.

Entre sus funciones estaban el cuidado y la atención de diversos aspectos ambientales, como el establecimiento de áreas naturales protegidas, la calidad del aire, la política en materia de desechos peligrosos, la vida silvestre, el ordenamiento ecológico y el impacto ambiental, el cambio climático, la regulación y preservación del medio ambiente, la pesca, los bosques, el agua, los suelos, la educación y cultura ambientales, entre otros, con el objetivo prioritario de revertir la precariedad del medio ambiente.

En 1994, a raíz del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, se formalizó con el Banco Mundial el Programa Ambiental de la frontera Norte<sup>130</sup> (PAFN), el propósito principal de este programa es el de mejorar las condiciones ambientales en el área fronteriza norte.

En 1995, se creó el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU) dependiente de la SEMARNAP. Su desarrollo es parte de la concepción inicial de esa Secretaría y fue considerada como una respuesta a la importancia que la educación y la capacitación ambientales habían adquirido como demanda social.

En este mismo año, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril se publicó el Acuerdo Presidencial para conformar un Consejo Consultivo Nacional y cuatro Consejos Consultivos Regionales<sup>131</sup> para el

---

requerimientos de desarrollo mexicano.

<sup>130</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, La Gestión Pública de las Políticas Ambientales, RAP 102, pág. 294.

<sup>131</sup> Los Consejos Consultivos Regionales están conformados por representantes de los sectores empresarial, académico, social, no gubernamental, legislativo y gobierno estatal de cada entidad federativa. Su regionalización actual comprende la Región I (norte), la Región II (centro occidente), la Región III (centro) y la Región IV (sur-sureste). Los Consejos Temáticos o Técnicos están conformados por especialistas (académicos, empresarios, organismos civiles y organizaciones

Desarrollo Sustentable. Sobre la base de la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, SEMARNAP formuló el *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, cuyo objetivo central era impulsar el desarrollo sustentable.

En congruencia con la nueva organización institucional del sector público federal en materia ambiental, y a partir de la premisa de promover el desarrollo sustentable, el Instituto Nacional de Ecología, órgano desconcentrado de la SEMARNAP, diseñó nuevas estrategias con el propósito de modernizar la evaluación del impacto ambiental, que se resumen a continuación:

- a) Promovió la actualización del marco jurídico-administrativo ambiental para que, entre otros objetivos, sustentara a la evaluación del impacto ambiental como un instrumento que hiciera compatibles los objetivos de desarrollo económico y social con los criterios ambientales.
- b) Vinculó la evaluación del impacto ambiental con los diferentes instrumentos de la política ambiental, con el propósito de concatenar todas las herramientas que están relacionadas con la regulación de la política en la materia y tener así un espectro más amplio sobre los problemas ambientales y sus posibles soluciones.
- c) Propició que al realizarse una evaluación del impacto ambiental se genere un proceso de gestión que involucre a los diferentes actores sociales representantes de los sectores públicos y privados para considerar los beneficios y/o perjuicios de un proyecto de desarrollo a partir del análisis de aspectos ambientales, sociales y económicos.

En 1996 la asamblea de representantes del Distrito Federal aprobó la Ley Ambiental Local y en ese mismo año promulgó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la promulgación de estas leyes, se acompañó con la creación y

---

sociales) que actúan como órganos de consulta de áreas específicas, siendo mecanismos clave de coordinación para el desarrollo sustentable nacional.

fortalecimiento de organismos encargados de garantizar la aplicabilidad administrativa de las nuevas disposiciones jurídicas.

Con lo que el diseño de las instituciones se transformó, con la finalidad de que su aplicación y ejecución pudiesen concordar con el desarrollo de una legislación específicamente ambiental para el Distrito Federal, diseñándose y perfeccionándose distintos organismos, entre ellos la Secretaría del Medio Ambiente (SMA), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), la Secretaría de Cultura, etc.

Sumada a estas modificaciones, la Ley ambiental del distrito federal anuncia en su artículo 11 la creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), caracterizándola como un organismo enfocado a la protección, defensa y restauración, del medio ambiente y del desarrollo urbano, y específicamente, como entidad encargada de los mecanismos para procurar el cumplimiento de la legislación asociada a estas materias.

Para llevar a efecto la instauración de la Procuraduría, en mayo del 2000, el Gobierno del Distrito Federal, envió a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) un proyecto de la ley orgánica de la institución, es así como se inicia con el proceso de creación. El 30 de Noviembre del año 2000 se cambió la Ley de la Administración Pública Federal, dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Con este cambio desaparece la Secretaría de Pesca (SEPESCA) y la SEMARNAT se integra de la siguiente forma:

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

- Comisión Nacional del Agua
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- Comisión para el Conocimiento de la Biodiversidad.

Se han observado avances importantes con la creación de espacios de participación social, a través de los consejos consultivos para el desarrollo sustentable, así como de los consejos temáticos o técnicos, cuya finalidad es garantizar que las acciones del gobierno federal tengan canales de corresponsabilidad y retroalimentación.

En este sentido, el 5 de julio del 2001, la SEMARNAT constituyó el Comité Técnico Asesor de Autoridades Ambientales, con el objeto de establecer medidas conjuntas para mejorar la situación ambiental y de los recursos naturales de la República. Asimismo, integró la Asociación Nacional de Autoridades Ambientales Estatales (ANAAES), la cual está formada por autoridades superiores del sector ambiental en todas las entidades federativas y entre sus principales objetivos están el intercambio de experiencias, la formulación de proyectos regionales y la colaboración con las autoridades federales.

Posteriormente en el año 2001 se da la creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, con el objetivo de proteger y defender el derecho de la población a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, es en este momento donde comienza una nueva era institucional al ser la Procuraduría un ente encargado de velar por los derechos ambientales pero sin autoridad de coerción, sino más bien interactuando como figura ombudsman<sup>132</sup>

- 
- <sup>132</sup> El término se utiliza como equivalente a Defensor del Pueblo, un cargo público que existe en numerosos regímenes políticos se habla de figura Ombudsman cuando el actor en cuestión, proporciona ayuda imparcial y oficiosa para la solución informal de conflictos y dificultades relacionadas esta figura puede ayudarle a examinar el problema desde todas las perspectivas, facilitar la identificación de las opciones y evaluarlas con vistas a determinar la que sea más conveniente para usted.No se aboga por ninguna persona en una controversia dentro de una organización, ni por la organización; más bien, promueve el debido proceso y las garantías procesales y se encarga de facilitar una solución que sea aceptable para todas las partes, esta

Durante el mandato del ex Presidente Vicente Fox Quesada (2000- 2006) a través del documento “Todos trabajando por un objetivo común: El desarrollo Sustentable de México” se mencionan los nuevos 6 pilares sobre los cuáles se regiría la nueva política ambiental, estos son:

- 1.- Integralidad
- 2.- Compromisos de los sectores del Gobierno Federal
- 3.-Nueva gestión
- 4.- Valoración de los recursos naturales
- 5.- Apego a la legalidad y combate a la impunidad ambiental y;
- 6.- Participación social y rendición de cuentas.

La principal innovación de la política ambiental consiste en haber logrado que catorce secretarías e instituciones del gobierno federal incorporaran la sustentabilidad en sus respectivos programas sectoriales. Así, en lugar de que la SEMARNAT haya establecido unilateralmente criterios para determinar cómo avanzar hacia el desarrollo sustentable, cada secretaría o institución decidió, coordinadamente con SEMARNAT, sus objetivos, líneas estratégicas y metas de sustentabilidad<sup>133</sup>.

El primer paso para impulsar la nueva política ambiental de México y en particular la nueva gestión ambiental, se dio con la reestructuración del gobierno federal y la inserción de la SEMARNAT en las tres comisiones coordinadoras del poder ejecutivo federal, donde se atienden las prioridades nacionales. El medio ambiente dejó de ser un asunto sectorial, restringido a la política social y pasó a ser un tema transversal en las agendas de trabajo de las comisiones de crecimiento con calidad, desarrollo social y humano, orden y respeto.<sup>134</sup>

---

figura no impone soluciones ni adopta decisiones administrativas que puedan desembocar en un resultado.

<sup>133</sup> Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (PNMARN), pág. 6.

<sup>134</sup> Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (PNMARN), pág. 7.

El sexenio del ex Presidente Felipe Calderón (2006-2012), a través del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>135</sup>, estructurado en cinco ejes rectores: siendo estos.

1. Estado de Derecho y seguridad;
2. Economía competitiva y generadora de empleos;
3. Igualdad de oportunidades;
4. Sustentabilidad ambiental y;
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Tuvo como objetivo en su eje rector número cuatro, la sustentabilidad ambiental entendiéndola como la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Uno de los principales retos sin lugar a dudas que enfrenta México es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social.

El punto 4.4 del PND llamado, gestión y justicia en materia ambiental, nos indica que el gobierno federal tendrá como prioridad aplicar una estrategia de gestión ambiental efectiva, transparente, eficiente, y expedita que garantice el cumplimiento de la legislación pertinente sin obstaculizar las actividades productivas. Lo anterior facilitará la reducción de la contaminación ambiental, el adecuado manejo de los residuos peligrosos y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.<sup>136</sup>

La estrecha coordinación de las políticas públicas es un requisito para lograr la tan anhelada sustentabilidad ambiental, mejorando con ello la coordinación

---

<sup>135</sup> Este Plan asume como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

<sup>136</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2012 <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/> (24 de Agosto de 2014).



interinstitucional y la integración intersectorial, dando como resultado que el tema ambiental sea un eje de la política pública que este presente en todas las actividades de gobierno.

El gobierno federal diseñará las políticas y los programas ambientales en estrecha coordinación con las dependencias de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales. En este esfuerzo será imprescindible contar con la participación de los tres órdenes de gobierno- mismo esfuerzo que hasta la fecha ha carecido de la fuerza o coordinación suficiente para dar paso a una nueva ola de sustentabilidad.

También en este período de la agenda ambiental de la Ciudad de México 2007-2012<sup>137</sup>, que constituye el marco de planeación en el cual se integran las políticas públicas en materia ambiental para el distrito federal. Su conformación parte de las políticas y acciones planteadas en el programa general de desarrollo del distrito federal asumiendo como principal orientación el compromiso de defender los derechos y el bienestar para todos los capitalinos, con la vista puesta en las generaciones futuras, por medio de la conservación y protección del medio ambiente y del manejo eficiente y sustentable de los recursos naturales.

Asimismo, la agenda, recoge los compromisos establecidos en el Plan Verde<sup>138</sup> de la Ciudad de México, instrumento de largo alcance presentado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (GDF) a la ciudadanía el 30 de agosto del 2007, en el que se definen las estrategias y acciones para encaminar a la Ciudad de México hacia la sustentabilidad, a través del trabajo y la colaboración multisectorial.

---

<sup>137</sup> En la formulación de la Agenda, se tomaron en cuenta las aportaciones de diferentes actores involucrados en la toma de decisiones en materia de desarrollo sustentable y protección ambiental, las opiniones de expertos reconocidos de diversas instituciones y, en general, de la población, mismas que fueron recogidas en la consulta pública organizada para tal efecto.

<sup>138</sup> El Plan Verde es la ruta del Gobierno del Distrito Federal a mediano plazo (15 años) que contiene las estrategias y acciones para encaminar a la Ciudad de México hacia la sustentabilidad de su desarrollo. Representa un instrumento vivo ya que es evaluado de manera permanente con la participación de la ciudadanía y de los diversos sectores.

Actualmente a dos años de haber comenzado el período presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018) el PND 2013- 2018, en su cuarta meta, denominada “México Próspero”, establece que se detonará un crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica en donde la planeación equilibrada permitirá un progreso congruente.

Este plan sexenal, contempla impulsar y orientar un crecimiento verde<sup>139</sup> incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo de manera eficaz. Es decir, los incentivos económicos de las empresas y la sociedad deben contribuir a alcanzar un equilibrio entre la conservación de la biodiversidad, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el desarrollo de actividades productivas, así como retribuir a los propietarios o poseedores de los recursos naturales por los beneficios de los servicios ambientales que proporcionan.

La sustentabilidad incluye el manejo responsable de los recursos hídricos, el aumento de la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como la infraestructura hidroagrícola y de control de inundaciones.<sup>140</sup>

Es de vital importancia reconocer que la conservación del capital natural, sus bienes y servicios ambientales, son un elemento clave para el desarrollo y el nivel de bienestar de la población. En este sentido, México ha demostrado un gran compromiso con la agenda internacional de medio ambiente y desarrollo sustentable, y participa en más de 90 acuerdos y protocolos vigentes, siendo líder en temas como cambio climático pero a pesar de todos los esfuerzos

---

<sup>139</sup> En junio de 2009 los ministros de 34 países firmaron una Declaración sobre Crecimiento Verde, en la que manifestaron que “fortalecerán sus esfuerzos para trabajar en estrategias de crecimiento verde como parte de sus respuestas a la crisis y más allá, reconociendo que lo verde y el crecimiento pueden ir de la mano”. Apoyaron un mandato para que la OCDE formulara una Estrategia de Crecimiento Verde en la que se reunieran aspectos económicos, ambientales, sociales, tecnológicos y de desarrollo en un marco completo.

<sup>140</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND-Eje-4.pdf>, (24 de agosto de 2014).

encaminados al desarrollo sustentable, en México seguimos pagando altos precios al deterioro ambiental.

Otro de los instrumentos más importantes dentro del distrito federal es, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018, en el que se establecen los objetivos, metas y líneas de acción que servirán de base para la definición e implementación de las políticas públicas de la Ciudad de México. A partir de él, se elaboran los programas sectoriales, institucionales, parciales y especiales, y se desarrollará la programación, presupuestación y evaluación de los mismos que la Ley de Planeación de la entidad establece.

El Programa involucró por primera vez un intenso diálogo y trabajo conjunto entre los diferentes entes públicos que integran la administración pública del distrito federal, a fin de asegurar *la implementación coordinada de las acciones del gobierno*. En ese sentido, en el proceso de elaboración del PGDDF 2013-2018 se consideraron los 16 proyectos de programas de desarrollo delegacional con el fin de que el programa fuera congruente con los mismos.

El PGDDF se estructuró en 5 ejes para un Gobierno Ciudadano:

Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano;

Eje 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana;

Eje 3. Desarrollo Económico Sustentable busca promover en forma coordinada la competitividad de la Ciudad para suscitar una economía estable y dinámica, que concilie el desarrollo social con la sustentabilidad ambiental desde un enfoque de igualdad sustantiva en diversos ámbitos, incluido el de género, y respeto a los derechos humanos;

Eje 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura;

Eje 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Adoptando estrategias transversales que involucran a los diferentes entes públicos del gobierno, de esta manera, ocho enfoques atraviesan los cinco ejes antes mencionados:

- 1) Derechos Humanos
- 2) Igualdad de Género
- 3) Participación Ciudadana
- 4) Transparencia
- 5) Innovación
- 6) Ciencia y Tecnología
- 7) Sustentabilidad
- 8) Desarrollo Metropolitano y Acción Internacional

La vinculación con el Programa General de Desarrollo del DF (PGDDF) vigente radica en el Eje 3. Desarrollo Económico sustentable. Objetivo 3. Garantizar a las y los habitantes de la Ciudad de México el derecho a un ambiente sano y con mejor calidad de vida, con criterios de igualdad de género. Meta 1. Fortalecer el marco institucional, normativo y tecnológico de las actividades de regulación, inspección, vigilancia y aplicación de la legislación Ambiental. Línea de Acción: *Establecer la coordinación interinstitucional entre las autoridades del Gobierno del Distrito Federal*, para la aplicación efectiva de la legislación ambiental en suelo de conservación y área urbana.

Es así como a lo largo de la historia mexicana la política ambiental ha sido ejecutada a través de sus diferentes instancias, a continuación fijaremos nuestro análisis en la ya creada, pero poco conocida, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, mejor conocida por sus siglas como PAOT.

### **3.2. LA CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL**

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, mejor conocida como PAOT, es un organismo público descentralizado<sup>141</sup> de la Administración Pública con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa y financiera para el buen desempeño de sus funciones, que tiene por objeto la defensa de los derechos de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, mediante la promoción y vigilancia del adecuado cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial y conforme a lo publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Ambiental del Distrito Federal en su artículo 11 señala:

*Se establecerá la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano; así como para instaurar mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.*

#### **3.2.1. MARCO JURÍDICO DE LA PAOT**

Para poder lograr estos fines, se requiere de la elaboración de un marco jurídico que garantice una visión integral que coadyuve en el desarrollo de la ciudad y los aspectos ambientales, por lo que el marco legal de la Procuraduría está constituido por tres rubros: la Ley Orgánica de la PAOT , el Reglamento y su Manual Administrativo (páginas 128 a 261), mismo que fue aprobado y registrado mediante oficio CG/CGMA/DDO/2273/2011 y no se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. No obstante, el marco jurídico ambiental y territorial aplicable

---

<sup>141</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, los organismos descentralizados son creados por decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa.

a la PAOT se compone de diversos instrumentos jurídicos (Anexo III), entre los más importantes se pueden destacar:

Los artículos, 4, 25,27,73,115 y 122 de la Constitución Política, los Instrumentos Internacionales, como la declaración Universal de los Derechos Humanos, los Códigos, Leyes, Reglamentos, Normas y Programas tanto del Gobierno Federal como del Distrito Federal, concernientes a la materia ambiental, así como el marco legal de la propia procuraduría. Desde su creación, la Procuraduría Ambiental ha mostrado gran interés por coadyuvar, junto con otras instituciones, en la resolución de la problemática ambiental, debido a que la solución no se encontrará sino es mediante la suma de intenciones y acciones que cada uno de los organismos gubernamentales brinde, es así como se ha logrado un gran avance en materia de coordinación interinstitucional a la par de ser congruentes con lo establecido en diferentes programas de desarrollo como a continuación veremos.

El derecho a un ambiente adecuado, así como el desarrollo sustentable, requieren que el patrón de desarrollo modifique la forma de apropiación, explotación, producción, distribución y consumo de nuestros recursos naturales, colocando el tema ambiental como prioridad. Este derecho, está en estrecha vinculación con los derechos a la vida y de manera general, al derecho a un nivel de vida adecuado, implicando, el respeto de los derechos a la participación social y al acceso a la justicia en materia ambiental y de información.

### **3.2.2. CRONOLOGÍA DE LA PAOT**

A manera de tabla se muestra la evolución que ha tenido esta Procuraduría.

<b>Diciembre, 1999</b> En el artículo 11 de la Ley Ambiental del DF se anuncia la creación de la PAOT-DF.
<b>Mayo, 2000</b> La ALDF recibe la iniciativa de Ley Orgánica de la PAOT.
<b>Marzo, 2001</b> La ALDF aprueba el dictamen de la iniciativa de la Ley Orgánica de la PAOT.
<b>Abril, 2001</b>

Se publica en la GODF el Decreto de Ley Orgánica que crea la PAOT.
<b>Octubre 4, 2001</b> La ALDF nombra a Enrique Provencio Durazo como primer titular de la PAOT, dicho nombramiento fue aprobado por este Órgano Legislativo por unanimidad de votos. En dicha terna participaron: Fedro Carlos Guillén, Roselia Margarita Barajas y Enrique Provencio.
<b>Mayo, 2002</b> Se publica en la GODF, el Reglamento de la Ley Orgánica de la PAOT
<b>Octubre 19, 2004</b> Tras concluir su período al frente de la PAOT, el pleno de la ALDF aprueba por 46 votos a favor, el dictamen por el que se ratifica a Enrique Provencio, por un nuevo período de tres años.
<b>Enero 9, 2006</b> Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la PAOT.
<b>Marzo 1, 2006</b> El Jefe de Gobierno del DF, Alejandro Encinas, nombra a Enrique Provencio, como Secretario de Desarrollo Social del DF. Se nombra un interinato.
<b>Febrero 2, 2007</b> La ALDF nombra a Diana Ponce Nava como titular de la PAOT, por un período de cuatro años. Se presenta el Programa de Acceso a la Justicia Ambiental, 2007-2011.
<b>Abril 10, 2008</b> Se publica el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la PAOT en la GODF.
<b>Octubre 31, 2008</b> Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la PAOT.
<b>Junio 26, 2009</b> Decreto por el que se reforma el artículo 35 de la Ley Orgánica de la PAOT.
<b>Noviembre 3, 2009</b> Se publica en la GODF, las reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la PAOT
<b>Febrero 2, 2011</b> Concluye el período de Diana Ponce Nava al frente de la PAOT.
<b>Febrero 24, 2011</b>

La V Legislatura de la ALDF, nombra a Miguel Ángel Cancino, por un período de cuatro años como Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF. En la terna participaron: Miguel Ángel Cancino Aguilar, Elena Ruth Guzmán Gómez y Juan Pedro Machado Arias.

**Julio 21, 2011**

Se publica en la GODF el Manual Administrativo de la PAOT.

Se da a conocer la Agenda de la PAOT 2015 elemento rector de la actuación de la PAOT para el período administrativo de Miguel Ángel Cancino

### **3.3. MISIÓN Y VISIÓN**

La misión de esta Procuraduría es defender el derecho de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un ambiente sano y un territorio ordenado para su adecuado desarrollo, salud y bienestar, misión que se ha venido cumpliendo, pero no de manera total al presentarse diversas problemáticas, entre ellas se encuentra la falta de capacidades Institucionales, la deficiencia en los esquemas de inspección y vigilancia, la insuficiente actualización de las disposiciones normativas, el escaso entendimiento y valoración social del cumplimiento de la ley.

La visión de PAOT es ser una institución moderna, fuerte, confiable, que junto con su personal defienden los derechos de los habitantes de la ciudad a un ambiente adecuado y un territorio ordenado para su desarrollo y bienestar, al incidir en la solución efectiva de los problemas ambientales y territoriales, respondiendo al ideal de justicia que la población de la Ciudad de México demanda.

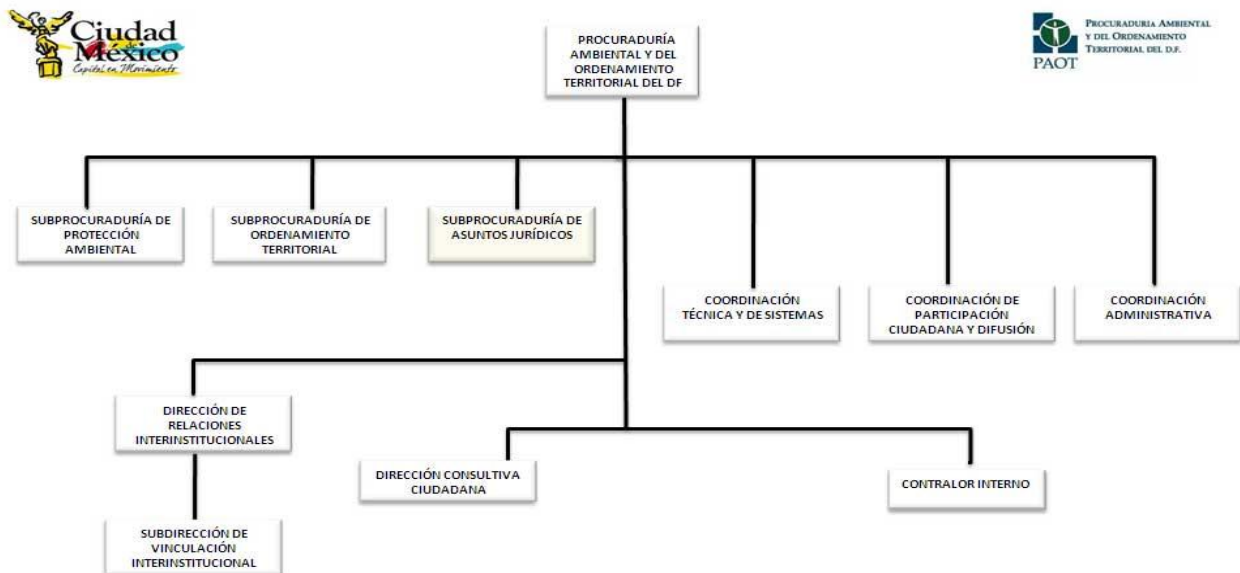
Sin embargo, dentro de las prácticas institucionales que vulneran la aplicación de la ley nos encontramos con la ineficiencia, una débil vocación de servicio, aplicación de disposiciones y normas que generan inconsistencias, distribución de la misma atribución entre muchas autoridades, falta de procedimientos concretos para la gestión y falta de profesionalización del servicio público, insuficiente



capacitación y actualización técnico- jurídica de los servidores públicos y la escasas de coordinación entre autoridades.

En principio, debemos asumir que las condiciones ambientales del Distrito Federal son complejas y requieren de toda nuestra atención para prevenir y revertir el deterioro. Estas condiciones, responden a las consecuencias del crecimiento urbano en nuestra Ciudad y que tienen que ver con la situación de los recursos y con los grandes temas ambientales que se reflejan en la salud de los habitantes.

### 3.4. ESTRUCTURA ORGÁNICA



Existe un solo procurador, dos direcciones y una subdirección que están ligadas a la oficina del procurador, tres subprocuradurías, tres coordinaciones y la contraloría interna. En la práctica, de manera general, se reciben las denuncias ambientales a través del departamento de asuntos jurídicos, quienes evalúan y determinan a que subprocuraduría le corresponde, no obstante, existe una corresponsabilidad entre los distintos departamentos, por ello un asunto que se maneje, no es exclusivo del área, las direcciones y coordinaciones están en constante comunicación con la finalidad de rendir cuentas en tiempo y forma.

### 3.5. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

La actuación de los servidores públicos de la PAOT se rige por los siguientes principios:

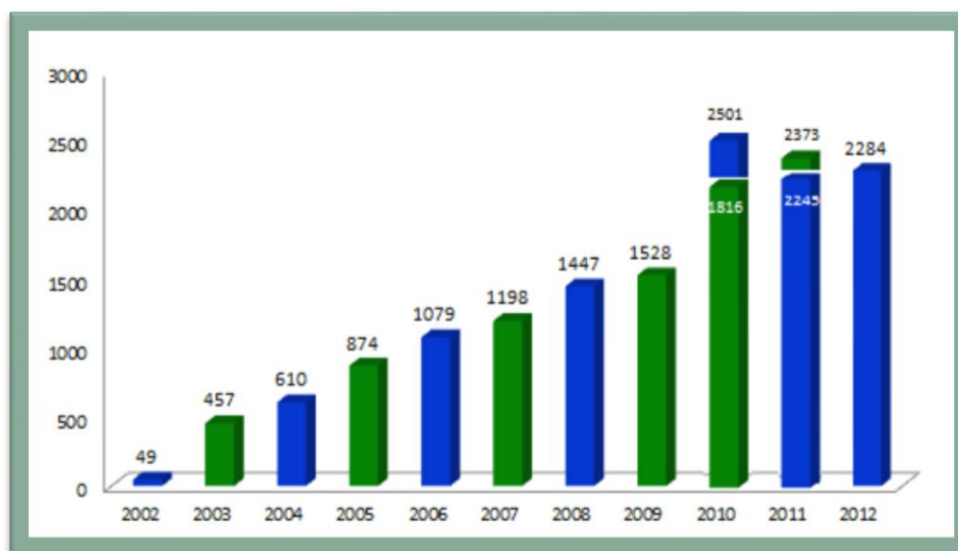
- »Legalidad, misma que se aplica en cada uno de los actos jurídicos realizados.
- »Justicia, se han detectado incongruencias e incompatibilidades, por ejemplo, entre los usos de suelo establecidos en los programas delegacionales de desarrollo urbano y el programa general de ordenamiento ecológico del distrito federal.
- »Imparcialidad, en el año 2009 en la delegación Benito Juárez al estar investigando cinco denuncias realizadas en esta procuraduría, se encontraron similitudes en el patrón de incumplimientos, e incluso un *modus operandi* por parte de los desarrolladores inmobiliarios, optando así, por emitir una recomendación dirigida al Jefe Delegacional evidenciando la problemática a efecto de buscar una solución integral.
- »Respeto, desde las áreas de trabajo, así como a los procedimientos administrativos y las relaciones intra e interinstitucionales.
- »Honradez, teniendo un alto índice de eficiencia de los recursos públicos, lográndose el 100% de las metas propuestas en los ejercicios anteriores.
- »Profesionalismo, en el año 2009 PAOT desarrolló un inventario de áreas verdes para el Distrito Federal, dando origen al sistema de gestión para las áreas verdes.
- »Simplificación agilidad y economía, optimizando los resultados con un menor índice de gasto tanto material como humano.
- »Transparencia, la procuraduría se distingue por brindar la información requerida, teniendo actualizaciones constantes, la última del 2015 el día 31 de marzo.
- »Sustentabilidad, refiriéndose esta última, a orientar las acciones y determinaciones de la PAOT para la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Además, la procuraduría exhorta a cada uno de los servidores públicos a no imprimir correos innecesarios, reciclar las hojas, utilizar la menor cantidad de material con la mayor optimización de resultados, tips de cuidado del agua no solo en la oficina sino en los hogares, fechas de ferias de reciclaje etc;.

### 3.6. ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las atribuciones que corresponden a la Procuraduría son:

Recibir y atender denuncias, en la siguiente gráfica ilustraremos la importancia que tiene la PAOT, al año con año incrementar el número de denuncias recibidas, en total 13,587, en promedio, ha tenido un crecimiento anual de 25% en el número de denuncias que recibió, estabilizándose en los últimos tres años.

Gráfica 1  
Denuncias PAOT 2002- 2012

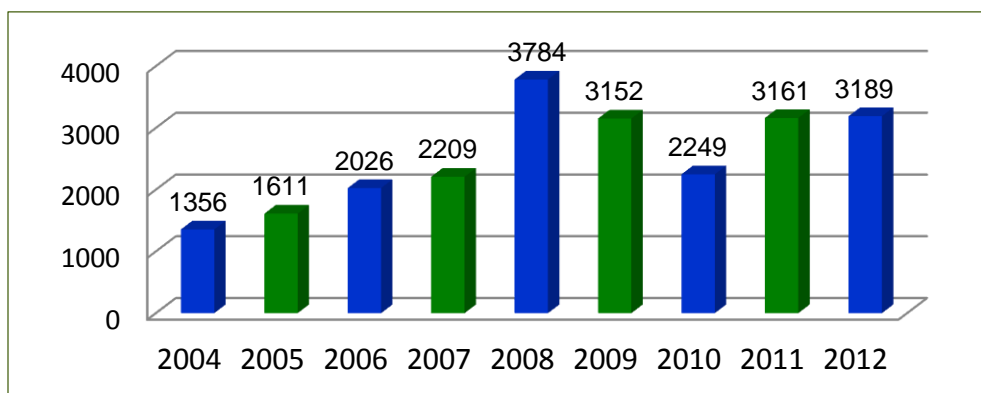


Fuente: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial “ Avances en las metas de la Agenda 2015”, Documentos de trabajo.

- ∴ Realizar visitas para el reconocimiento de hechos, así como para identificar o corroborar las denuncias que recibe.
- ∴ Solicitar informes y documentación a las autoridades y demás actores involucrados, para el inicio o desahogo de los procedimientos administrativos de su competencia.

- ∴ Llevar a cabo Investigaciones de Oficio respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial.
- ∴ Denunciar ante autoridades competentes, las violaciones a disposiciones administrativas, así como delitos ambientales y del ordenamiento territorial
- ∴ Emitir recomendaciones a las dependencias; órganos desconcentrados y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del D.F.
- ∴ Formular y validar dictámenes técnicos y periciales, relativos a daños y su reparación por violaciones a la normatividad
- ∴ Difundir información relacionada con el derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente y de un ordenamiento adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.
- ∴ Procurar la conciliación de intereses entre particulares o entre éstos y las autoridades con relación a la aplicación de leyes o programas
- ∴ Promover el cumplimiento voluntario de las disposiciones jurídicas.
- ∴ Formular y difundir estudios, reportes e investigaciones respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones jurídicas en la materia.
- ∴ Informar, orientar y asesorar sobre el cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial vigente en el Distrito Federal.

Gráfica 2  
Asesorías 2004- 2014



Fuente: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial “ Avances en las metas de la Agenda 2015”, Documentos de trabajo.

### **3.6.1. SUBPROCURADURÍA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SUBPROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL**

Estas atribuciones son a nivel general, sin embargo dentro de la Procuraduría Ambiental cada una de las áreas atiende una necesidad específica<sup>142</sup>, por su parte la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial (SOT) y la Subprocuraduría de Protección Ambiental (SPA) poseen funciones en donde la coordinación interinstitucional juega un papel clave, algunas de estas son:

- Solicitar informes y documentación a las autoridades y demás personas involucradas, para el inicio o desahogo de los procedimientos administrativos de su competencia;
- Solicitar que se realicen las visitas de verificación o los actos de inspección por parte de las autoridades competentes;
- Realizar acciones de conciliación y mediación, conforme a las Disposiciones jurídicas aplicables;
- Elaborar, en coordinación con la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos, los proyectos de Recomendaciones y Sugerencias y remitirlos al Procurador (a) para su aprobación y suscripción, conforme a los lineamientos que éste señala;
- Solicitar la comparecencia de las personas mencionadas en las denuncias ciudadanas, que sean admitidas o en las investigaciones de oficio que tramite, a fin de desahogar las diligencias que correspondan o manifestar lo que a su derecho convenga, y Resolver las denuncias relativas al daño o menoscabo que se cause a la Tierra y sus recursos naturales.

---

<sup>142</sup> Para observar todas y cada una de las funciones que deben de realizar las distintas Subprocuradurías:  
[http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/LEYES\\_AMBIENTALES\\_DF\\_PDF/LOPAOT\\_2013\\_09\\_17.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/LEYES_AMBIENTALES_DF_PDF/LOPAOT_2013_09_17.pdf) o acudir al reglamento de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.

### **3.6.2. SUBPROCURADURÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS**

De la misma manera, la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos (SAJ) debe de coordinarse de manera eficiente y eficazmente para cumplir con sus funciones establecidas:

- Turnar, previo acuerdo del Procurador(a), las denuncias a la Subprocuraduría que corresponda para la investigación del caso;
- Denunciar ante las autoridades competentes, los actos, hechos u omisiones, que pudieran ser constitutivos de ilícitos penales o administrativos en materia ambiental y del ordenamiento territorial y coadyuvar con el Ministerio Público, en los procedimientos que al efecto se inicien;
- Atender y resolver las consultas jurídicas, que le sean formuladas por las Subprocuradurías y los distintos órganos y unidades administrativas de la Procuraduría, así como mantener actualizados a dichos órganos, de los instrumentos jurídicos relativos a sus funciones;
- Realizar los estudios jurídicos que le requiera el Procurador (a) y las demás unidades administrativas de la Procuraduría;
- Apoyar a las Subprocuradurías, en la elaboración de los proyectos de Sugerencias y Recomendaciones que procedan conforme a lo dispuesto en la presente Ley, así como realizar los proyectos de Sugerencias que requiera el Procurador (a);
- Solicitar informes y documentación a las autoridades y a las personas involucradas, para el inicio o desahogo de los procedimientos administrativos de su competencia;
- Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en la formulación de normas ambientales y de ordenación, reglamentos, estudios y programas relacionados con las disposiciones jurídicas de competencia de la Procuraduría.
- Elaborar los proyectos de convenios de coordinación, de la Procuraduría

con autoridades Federales, Estatales, Municipales y del Distrito Federal, para el cumplimiento de sus atribuciones;

- Apoyar a las Subprocuradurías, en el seguimiento de las Sugerencias que emita la Procuraduría;
- Fungir como Oficina de Información Pública, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal;

### **3.6.3. COORDINACIÓN TÉCNICA Y DE SISTEMAS (COTESI)**

- Coordinar la integración de los informes y reportes interinstitucionales.
- Diseñar, desarrollar e implementar los sistemas de información de la Procuraduría.
- Desarrollar, sistematizar e implementar servicios de información necesarios para el cumplimiento de los programas de la Procuraduría, a través del Centro de Información y Documentación de la Institución, y mediante la aplicación de herramientas informáticas para brindar dichos servicios a las unidades administrativas de la Procuraduría y a la población en general.
- Diseñar, promover e instrumentar el sistema de capacitación y formación de capacidades para la defensa y procuración de justicia ambiental y territorial con instituciones públicas y privadas.
- Establecer y coordinar la aplicación de las políticas, normas y programas para el desarrollo de sistemas de información, la implementación de nuevas tecnologías de desarrollo informático y de comunicación y la evaluación y mantenimiento de los mismos, asegurando su calidad.
- Coordinar el mantenimiento de la red privada y los servicios de voz y datos de telecomunicaciones de la Procuraduría, así como la disponibilidad del servicio de internet, satisfaciendo las necesidades de las distintas unidades administrativas en materia de comunicación eficaz y de calidad hacia el interior y exterior de la institución.
- Diseñar y supervisar los programas de mantenimiento y soporte técnico.

- Mantener actualizado el portal de la Procuraduría en lo referente a los estrados que se publiquen, conforme a la información que le remitan las Subprocuradurías y la Coordinación Administrativa.
- Proponer a la o el Procurador(a), en el ámbito de su competencia, los proyectos de lineamientos que consideren deban ser observados por las Subprocuradurías y demás unidades administrativas en el ejercicio de sus funciones.
- Las demás que le encomiende la o el Procurador(a) o le confieran otros ordenamientos jurídicos y administrativos aplicables.

#### **3.6.4. COORDINACIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DIFUSIÓN ( COPADI)**

- Proponer y ejecutar la política de promoción de derechos y obligaciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial.
- Proponer y ejecutar la política de participación ciudadana para garantizar la procuración y el acceso a la justicia ambiental y territorial de los habitantes del Distrito Federal;
- Proponer y ejecutar la política de comunicación social de la Procuraduría en las materias de su competencia;
- Proponer y ejecutar la política editorial de la Procuraduría, mediante el diseño, producción y distribución de libros, folletos y demás material didáctico y promocional.
- Informar, orientar y difundir entre la población respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial, así como de los procedimientos y servicios que ofrece la Procuraduría.
- Proponer a la o Procurador(a) las líneas de acción para la ejecución del programa anual de comunicación social;



- Acopiar, analizar y procesar la información de los medios de comunicación, en las materias de competencia de la Procuraduría para apoyar la toma de decisiones y su difusión pública;
- Gestionar y distribuir entre las unidades administrativas de la Procuraduría los tiempos oficiales de radio y de televisión que le asignen a la Procuraduría;
- Difundir los estudios, reportes e investigaciones generados por la Procuraduría respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial, así como de actos hechos u omisiones que generen o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños a los ecosistemas del Distrito Federal o sus elementos;
- Ejercer sus atribuciones en congruencia con los programas y lineamientos expedidos por la o el Procurador(a), y
- Las demás que le encomiende la o el Procurador(a) o le confieran otros ordenamientos jurídicos y administrativos aplicables.

### **3.6.5. COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA (CA)**

- Ejecutar las políticas generales de administración aplicables a la Procuraduría, conforme a los lineamientos que emita la o el Procurador(a).
- Desarrollar sistemas de información programático-presupuestal, de recursos humanos y materiales para el cumplimiento de los objetivos de la Procuraduría.
- Coordinar y supervisar la expedición de los nombramientos del personal de la Procuraduría, los movimientos de personal y las resoluciones de los casos de terminación de sus efectos, así como la imposición de las sanciones y medidas disciplinarias en caso de irregularidades o faltas de carácter laboral, expedir las acreditaciones a los servidores públicos de la Procuraduría y cancelar las mismas cuando proceda;

- Conducir las relaciones laborales de la Procuraduría conforme a los lineamientos que proponga o emita la o el Procurador(a) y aplicar los sistemas de gratificaciones que determinen los ordenamientos legales.
- Realizar proyectos de las directrices y la normatividad para la programación y presupuestación.
- Formular y dar seguimiento en coordinación con COTESI, al Sistema del Servicio Público de Carrera para la profesionalización de los servidores públicos.
- Administrar el ejercicio y control presupuestal así como la contabilidad de la Procuraduría y la evaluación programática.
- Proporcionar a las unidades administrativas los servicios de apoyo técnico – administrativo y recursos materiales
- Coordinar los programas de desarrollo institucional
- Ejecutar los actos de administración que requiera para el ejercicio de sus atribuciones;
- Resguardar los documentos relativos a la administración de la Procuraduría; Desarrollar y ejecutar programas de formación para la profesionalización de los servidores públicos de la Procuraduría, en el marco del Sistema del Servicio Público de Carrera.
- Formular y dar seguimiento al Sistema de Administración Ambiental de la Procuraduría, y
- Las demás que le encomiende la o el Procurador(a) o le confieran otros ordenamientos jurídicos y administrativos aplicables

### **3.7. AGENDA 2015**

A través de la AGENDA 2015, también llamado programa institucional para el período 2011- 2015, la Agenda 2015 PAOT responde<sup>143</sup> así a lo establecido en el

---

<sup>143</sup> Respondiendo a la obligación de la institución de formular su programa de trabajo en los términos establecidos en el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y la fracción II del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del

Programa General del Desarrollo del Distrito Federal (2013-2018), así como en la Agenda Ambiental de la Ciudad de México y en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La PAOT tiene como objetivos para el periodo 2011-2015:

- Fortalecer la aplicación y cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana en el D. F.;
- Mejorar la calidad de vida de las personas a partir de contener las afectaciones ocasionadas por violaciones, incumplimientos y/o falta de aplicación de la ley
- Promover la cultura de la legalidad y el ejercicio pleno de los derechos y deberes ambientales en las instancias administrativas y judiciales del Distrito Federal, y
- Mejorar la actuación de las autoridades ambientales para resolver conflictos ambientales

La actuación de la PAOT se ajustará a los siguientes ejes estratégicos y transversales:

**1. Incidir en los procesos de atención prioritaria urbano-ambiental**, a través del monitoreo y evaluación de los principales factores de presión que propician el incumplimiento normativo y el seguimiento de las obras y actividades de alto impacto ambiental y urbano que propician impunidad e ilegalidad.

**2. Atención adecuada y oportuna de denuncias ciudadanas e investigaciones de oficio** con lo que se verá fortalecidas las acciones de asesoría y la atención de la denuncia ambiental y territorial en el Distrito Federal a la par del seguimiento del cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones de la PAOT.

**3. Institucionalización de acciones para la defensa del derecho al medio ambiente.** Ejercer acciones judiciales y jurisdiccionales para reparar el daño y defender el derecho al medio ambiente adecuado y un territorio ordenado.

**4. Promover y consolidar un marco normativo y programático** para la gestión integral urbano-ambiental en el Distrito Federal a través de la modernización de los instrumentos de planeación del territorio, para contar con un solo ordenamiento integral.

**5. Promoción de la participación social** en la aplicación y cumplimiento de la ley. Difundir y comunicar los derechos y obligaciones ambientales y urbanas. Promoviendo la participación social para vigilar el cumplimiento y aplicación de la normatividad ambiental y urbana, promoviendo y garantizando el acceso efectivo y oportuno a la información pública ambiental y urbana, así como los derechos y obligaciones ambientales y urbanas, además de promover la legislación ambiental y territorial, así como los servicios de la PAOT, entre la población del DF. Fortalecer la presencia mediática de la PAOT e incorporar acciones con perspectiva de igualdad de género.

**6. Fortalecimiento institucional** de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, consolidando la institución para la aplicación y cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana así como **fortalecer la coordinación interinstitucional para la aplicación y cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana** y adoptar e implementar nuevas tecnologías de la información y la comunicación para mejorar el intercambio de información ambiental y urbana: (licencias, permisos, manifestaciones de construcción, impacto ambiental).

En la Agenda 2015 de la PAOT asume que los elementos esenciales para el fortalecimiento del Estado de Derecho son:

- La aplicación y cumplimiento efectivo de la ley.
- La construcción de un marco jurídico eficaz y eficiente.
- La valoración social del cumplimiento de la ley.
- La construcción de comunidad

La siguiente tabla nos muestra el avance real que el ente ha tenido en relación con los compromisos elaborados y descritos anteriormente.

**TABLA DE AVANCE EN RELACIÓN A LAS METAS DE LA AGENDA 2015**

Periodo que se reporta (mensual, trimestral y anual)	Denominación del indicador	Objetivo del indicador	Fórmula	Metas	Resultados
2014 Enero- Marzo	Eficacia de cumplimiento de programas de atención de denuncias	Realizar una gestión orientada a mejorar el desempeño ambiental y territorial en la Ciudad de México	Total de investigaciones iniciadas / Total de investigaciones programadas	29/35	82.85%
2014 Enero- Marzo	Reconocimiento de hechos	Realizar una gestión orientada a mejorar el desempeño ambiental y territorial en la Ciudad de México	Visitas de reconocimientos de hechos realizados / Visitas de reconocimientos de hechos programadas	1054/1241	84.93%
2014 Enero- Marzo	Elaboración de dictámenes y peritajes	Realizar una gestión orientada a mejorar el desempeño ambiental y territorial en la Ciudad de México	Elaboración de Dictámenes y Peritajes realizados / Elaboración de Dictámenes y Peritajes programados	159/146	113.57%
2014 Enero- Marzo	Orientación a la población	Fortalecer la coordinación con autoridades ambientales y territoriales de la Ciudad y la Zona Metropolitana para hacer efectiva la defensa de los derechos ambientales y territoriales de los habitantes de la Ciudad;	Número de orientaciones realizadas / Número de eventos realizados	1085/8	136
2014 Enero- Marzo	Difusión de la PAOT por medios electrónicos	Fortalecer la coordinación con autoridades ambientales y territoriales de la Ciudad y la Zona Metropolitana para hacer efectiva la defensa de los derechos ambientales y territoriales de los habitantes de la Ciudad;	Número de impactos en medios obtenidos/Número de impactos en medios programados	314/275	114.18%

2014 Enero- Marzo	Promoción de la participación ciudadana	Fortalecer la coordinación con autoridades ambientales y territoriales de la Ciudad y la Zona Metropolitana para hacer efectiva la defensa de los derechos ambientales y territoriales de los habitantes de la Ciudad;	Número de jornadas ciudadanas realizadas/Número de jornadas ciudadanas programadas	27/27	100.00%
2014 Enero- Marzo	Participación en ferias y foros.	Fortalecer la coordinación con autoridades ambientales y territoriales de la Ciudad y la Zona Metropolitana para hacer efectiva la defensa de los derechos ambientales y territoriales de los habitantes de la Ciudad;	Asistencia efectiva a foros y ferias/ Asistencia a foros y ferias programadas	8/7	114.28%

Fuente: [www.paot.org.mx](http://www.paot.org.mx). Art 14 Información Pública de Oficio

El cuadro superior nos muestra el avance de cada uno de los siete indicadores que se ha tenido dentro de la procuraduría, siendo la orientación a la población el mayor logro registrado para el 2015 y superado en el trimestre Enero- Marzo 2014, esto con el objetivo de fortalecer la coordinación con autoridades ambientales y territoriales de la Ciudad y la Zona Metropolitana para hacer efectiva la defensa de los derechos ambientales y territoriales de los habitantes de la ciudad.

No obstante, dos indicadores se muestran por debajo de la meta programada, estos son: la eficacia de cumplimiento de programas de atención de denuncias y el reconocimiento de hechos por lo que la tarea de realizar una gestión orientada a mejorar el desempeño ambiental y territorial en la Ciudad de México aún requiere mucho trabajo por hacer y un gran camino por recorrer pero sabemos que contamos con una institución local que va por buen camino y que el enfoque claro y la congruencia con sus principios y objetivos contribuye de manera exponencial al logro de un desarrollo sustentable a través de la coordinación interinstitucional.

Los compromisos al 2015 además de la atención oportuna, eficiente y con calidad de las denuncias ciudadanas, la PAOT tendrá como metas:

- Incidir en los procesos de atención prioritaria urbano-ambiental
- Institucionalizar acciones para la defensa del derecho al medio ambiente

- Promover y consolidar un marco normativo y programático para la gestión integral urbano-ambiental en el D.F.
- Atención de las violaciones normativas en el suelo de conservación
- Recuperar el patrimonio ambiental de las barrancas:
- Garantizar la legalidad en la gestión de las áreas verdes:
- Mejorar el cumplimiento de la ley para el control de contaminantes:

No obstante, no todo crecimiento significa un desarrollo, así que a través de la experiencia y la evolución institucional se han detectado diversas problemática, entre ellas los procesos de incumplimiento normativo que generan mayores impactos en la pérdida del patrimonio ambiental y urbano de la Ciudad de México destacando:

**1. El uso ilegal del suelo Urbano**, que a través de las investigaciones realizadas por la PAOT se concluye que la gestión del suelo urbano enfrenta dos problemáticas fundamentales: por una parte, las violaciones a las disposiciones normativas por parte de los ciudadanos o las propias autoridades, debido al desconocimiento de la normatividad y las afectaciones generadas por la incongruencia o inconsistencias entre en los instrumentos de planeación y regulación del suelo producto de su diversidad y falta de actualización oportuna.

**2. Gestión inadecuada del suelo de conservación**<sup>144</sup>. Según los estudios realizados por la PAOT indican que para un periodo de 35 años comprendido entre 1970 y 2005 se ha perdido cerca del 10% de los bosques del suelo de conservación lo que se traduce en la pérdida del patrimonio ambiental de la ciudad, la PAOT ha contribuido elaborando los estudios requeridos para la delimitación de zonas federales en 30 km. de cauces; esto bajo la revisión y

---

<sup>144</sup> El Suelo de Conservación (SC) se refiere al espacio que por sus características ecológicas provee servicios ambientales imprescindibles para el desarrollo y mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes. En el caso de la Ciudad de México tiene una extensión de 87,291, que representa el 59% del Distrito Federal, y se localiza principalmente al sur y surponiente de la Ciudad. La distribución por delegación es la siguiente: Cuajimalpa de Morelos 7.5%, Álvaro Obregón 3.1%, La Magdalena Contreras 5.9%, Tlalpan 29.4%, Xochimilco 11.9%, Tláhuac 7.2%, Milpa Alta 32.2%, Gustavo A. Madero 1.4% e Iztapalapa 1.4%.

validación de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Esta problemática derivado de la falta de coordinación interinstitucional entre las diversas autoridades ha arrojado una falta de distribución de competencias dando como resultado una ausencia de autoridad en las barrancas. La PAOT a través de la atención de denuncias, el seguimiento a investigaciones de oficio y la elaboración de dictámenes técnicos ha detectado que la ocupación irregular de las barrancas se da, tanto por grupos de escasos recursos como por promotores inmobiliarios que desarrollan conjuntos habitacionales de grandes dimensiones y valor, por lo que una parte considerable de las barrancas que actualmente se encuentran ocupadas por usos habitacionales han ingresado al mercado de manera irregular.

**3. Uso indebido del patrimonio urbanístico-arquitectónico<sup>145</sup>.** Incluyendo varias categorías de patrimonio, atendiendo al reconocimiento de sus valores desde puntos de vista históricos, estéticos, tecnológicos, científicos y socioculturales.

**4. Destrucción y deterioro de áreas verdes<sup>146</sup> y áreas con status de protección.** Bajo la atención e investigación dentro de PAOT se identifican diversas problemáticas en este rubro, ya que no se da un cuidado adecuado, la falta de programas de manejo en las áreas verdes y falta de claridad en la competencia de la aplicación de la ley en materia de áreas verdes Inadecuada gestión de las áreas verdes por los organismos públicos locales y federales, poco o nulo presupuesto destinado a su cuidado y desarrollo, falta de recursos

---

<sup>145</sup> En el marco de la legislación del Distrito Federal, la protección del Patrimonio Urbanístico-Arquitectónico, se encuentra específicamente regulada a través de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

<sup>146</sup> De acuerdo a la Ley Ambiental del Distrito Federal, las áreas verdes son todas aquellas que contienen vegetación natural o inducida y están localizadas en el Distrito Federal, y proveen servicios ambientales intangibles a la población. En el Distrito Federal, las delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco cuentan con áreas verdes de 9 a 16 m<sup>2</sup> por habitante, apenas el mínimo recomendado por los organismos internacionales (15m<sup>2</sup>); el resto de las delegaciones tienen menos de 9m<sup>2</sup> por habitante.



ecológicos<sup>147</sup>, falta de cultura ambiental y proyectos educativos, Falta de evolución en la normatividad de áreas verdes.

**5. Violación a la normatividad ambiental: ruido, residuos, gases y olores.** Una parte relevante de la actuación de la PAOT en materia de atención de denuncias ciudadanas responde a casos asociados a la generación de ruido, vibraciones, emisiones de partículas a la atmósfera, olores y gases, originados en su mayoría por procesos y actividades de establecimientos industriales y mercantiles.

**6. Manejo y disposición inadecuada de residuos sólidos.** PAOT identifica dos factores que provocan la denuncia ciudadana: La acumulación de residuos sólidos en predios particulares generalmente con uso de suelo habitacional y la acumulación de residuos en la vía pública y/o en espacios abiertos y espacios destinados a la conservación, debido a la falta de servicios públicos eficientes

### **3.8. CONVENIOS**

Uno de los múltiples mecanismos que la procuraduría tiene para la coordinación de acciones institucionales son los Convenios, mismos que a lo largo de la historia PAOT han sido de toda índole, entre ellos los que se mencionaran a continuación son los que se han celebrado con una duración indeterminada por lo que la participación de su o sus actores no queda determinada a un período específico de tiempo sino que podrá llevarse a cabo cuando así se amerite.

**2011.** Convenio General de Colaboración, SMA, Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal (INVEA), Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP), Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), Delegación Álvaro Obregón, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y las Asociaciones Civiles que habitan la Delegación Álvaro Obregón<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Agua, suelo, espacio; la poca disponibilidad de recursos puede impactar directamente en la calidad y, aún más, en la existencia de las áreas verdes.

<sup>148</sup>[http://www.paot.org.mx/transparencia/2012/primer\\_trimestre/Fraccion\\_XVII/Anexos/Convenio\\_PAOT\\_VS\\_LAS\\_ASOCIACIONES.PDF](http://www.paot.org.mx/transparencia/2012/primer_trimestre/Fraccion_XVII/Anexos/Convenio_PAOT_VS_LAS_ASOCIACIONES.PDF)

El objetivo: Establecer las bases y mecanismos de colaboración que permitan **una coordinación de esfuerzos** entre las partes facilitando su actuación para atender, sustanciar y resolver las denuncias en materia de Verificación Administrativa, así como para permitir a "LAS ASOCIACIONES" el acceso a la información y documentación públicas en términos de Ley.

Un Convenio Marco de Colaboración; con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF<sup>149</sup>); donde se establecen las **bases de colaboración entre la "CDHDF" y la "PAOT"**, para articular esfuerzos tendentes a garantizar la seguridad humana, así como para mejor promoción y defensa de los derechos ambientales y territoriales de quienes habitan y transitan en el Distrito Federal, en los ámbitos de competencia respectivos.

**2012.** Se lleva a cabo un convenio de colaboración con el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México A.C.<sup>150</sup> con la finalidad de establecer las bases de colaboración, para **coordinar esfuerzos** con el propósito de desarrollar diversos programas conjuntos de investigación, uso de información científica y técnica para la cuantificación de daños ambientales y urbanos, cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal, así como para la organización de eventos de extensión y difusión en los campos relacionados con la arquitectura y las materias ambiental y territorial del Distrito Federal.

Un convenio de colaboración con el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores<sup>151</sup> para a filiar a "LA PAOT" al "INSTITUTO FONACOT" como CENTRO DE TRABAJO, para que sus trabajadores de confianza tengan acceso al sistema de crédito FONACOT.

---

<sup>149</sup>[http://www.paot.org.mx/transparencia/2012/primer\\_trimestre/Fraccion\\_XVII/Anexos/Convenio\\_PAOT\\_VS\\_CDHDF.PDF](http://www.paot.org.mx/transparencia/2012/primer_trimestre/Fraccion_XVII/Anexos/Convenio_PAOT_VS_CDHDF.PDF)

<sup>150</sup>[http://www.paot.org.mx/centro/ceidoc/archivos/pdf/convenio\\_arquitectos.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/ceidoc/archivos/pdf/convenio_arquitectos.pdf)

<sup>151</sup>[http://www.paot.org.mx/transparencia/2012/cuarto\\_trimestre/art\\_14/Fracc\\_XVII/Anexos/INFONACOT.pdf](http://www.paot.org.mx/transparencia/2012/cuarto_trimestre/art_14/Fracc_XVII/Anexos/INFONACOT.pdf)

**2013.** De colaboración con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal<sup>152</sup> ***Estableciendo las bases de colaboración, para coordinar esfuerzos encaminados a desarrollar actividades conjuntas*** de investigación, uso e intercambio de información y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal, organización de eventos y difusión en los campos relacionados con dichas materias.

**2014.** De colaboración con el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal<sup>153</sup> para ***establecer las bases y mecanismos de colaboración que permitan la coordinación de esfuerzos***, encaminados a desarrollar actividades conjuntas de intercambio de información documental, tecnológica y de capacitación, para la vigilancia y promoción del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal, y demás disposiciones jurídicas relacionadas con dichas materias.

No olvidemos que la procuraduría ha celebrado más convenios con duraciones específicas, con la finalidad de brindar capacitación a los servidores públicos, la coordinación de esfuerzos entre diversas instituciones para coadyuvar a la preservación de los recursos naturales, mecanismos de colaboración para la defensa de los derechos de los habitantes del D. F a disfrutar de un ambiente sano, intercambio de información documental, impartición de cursos, elaboraciones de estudios entre otros.

A través de los diversos convenios que ha celebrado la procuraduría se observa la importancia de trabajar con organizaciones ciudadanas, instituciones gubernamentales, privadas etc., interesadas en el tema urbano- ambiental.

---

<sup>152</sup>[http://www.paot.org.mx/centro/ceidoc/archivos/pdf/seduvi\\_2013\\_conv.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/ceidoc/archivos/pdf/seduvi_2013_conv.pdf)

<sup>153</sup> [anexos\invea.pdf](#)

### **3.9. RED NACIONAL PARA LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AMBIENTAL**

Para finalizar la presente investigación, se puede mencionar que, la Red Nacional para la Procuración de Justicia Ambiental establecida el día 25 de Junio de 2014 en Acapulco, Guerrero es el más claro ejemplo del trabajo de coordinación interinstitucional, esta red está conformada por todas las fiscalías ambientales del país( 16 en total) , en esta reunión se contó con las participación de 13 entidades federativas, el Distrito Federal, Campeche, Guerrero, Guanajuato, Veracruz, Morelos, Coahuila, Quintana Roo, Jalisco, Hidalgo, Michoacán, Querétaro y Aguascalientes y como coordinador se eligió al Procurador de la Fiscalía Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, Miguel Ángel Cancino Aguilar.

Entre los acuerdos a los que se llegaron se destaca:

- La capacidad de las fiscalías ambientales para realizar gestiones a fin de obtener impulsos económicos para la implementación y desarrollo de programas ambientales
- Mantener una estrecha colaboración con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), con el propósito de compartir experiencias y programas que se lleven a cabo en las distintas procuradurías de la República.
- Hacer la recomendación a las administraciones locales donde se carezca de una fiscalía ambiental para que éstas creen una instancia que se encargue de vigilar y atender los problemas y violaciones en materia ambiental.

## CONCLUSIONES

El medio ambiente es la base del desarrollo del ser humano y como sociedad, debemos promover y mantener condiciones de vida digna, de la mano con un ecosistema equilibrado, que nos dará la posibilidad de encauzar nuestro crecimiento hacia un desarrollo sustentable constituyendo para nosotros, las generaciones del presente, crear los mecanismos necesarios, es un gran desafío, pero de continuar sin modificación alguna las tendencias actuales de deterioro ambiental, habría que poner en tela de juicio la viabilidad del desarrollo de las próximas generaciones.

Debemos de transformar la manera en como nos relacionamos con el medio ambiente, creando así, un modelo alternativo de relaciones sociales y con la naturaleza, conciliando los objetivos del desarrollo sustentable con aquellos que implican la regulación y la propia gestión de las políticas públicas, congruentes con el contexto de nuestra ciudad, con una visión integral encaminada al bienestar y la cohesión social, que incluyan el ejercicio pleno de los derechos y por supuesto la promoción de la equidad y la participación ciudadana.

El desarrollo, es un concepto amorfo, su significado varía dependiendo de las circunstancias en las que se encuentre, éste denota una transformación del punto de partida a la fecha y éste tiene que incluir los 3 segmentos, el social el económico y el ambiental por lo que cada región o país deberá determinar la manera en cómo gestionar el desarrollo sustentable entendiendo como sostenible aquello que puede mantenerse por sí mismo y como sustentable a lo que se puede sustentar o defender con razones.

Si deseamos un desarrollo sustentable se requerirán estrechas vinculaciones entre los aspectos económicos, sociales y ambientales, hacer una reformulación del marco institucional democrático y participativo, avanzando simultáneamente en estos 3 ámbitos, sin que el avance de uno signifique ir en detrimento de otro, teniendo como objetivo la viabilidad presente y futura de la ciudad y el país.

El camino hacia el desarrollo sustentable, no es una fórmula que dará siempre el mismo resultado, se requiere estudiar de manera interdisciplinaria y multidisciplinaria, debemos de accionar cuantas veces sea necesario con la finalidad de lograr un avance real, comprobamos que el desarrollo sustentable se puede lograr a través del esfuerzo conjunto de la sociedad, transformando nuestro modo de pensar, como individuos informarnos, como sociedad actuar y como instituciones hacer valer los fines de creación.

Las instituciones representan un factor decisivo en la gestión ambiental al entenderlas como reglas del juego, compromisos, valores, restricciones, tradiciones y rasgos culturales e incentivos o limitaciones formales (legales) o informales, que dan forma a interacciones sociales, políticas y económicas y que son conducidos por seres humanos, teniendo la capacidad de modificar conductas con el propósito de evolucionar.

Una de las demandas sociales que en nuestro país se ha manifestado con mayor fuerza en los últimos años, es el acceso a la justicia ambiental, tanto en el caso de derechos individuales, como colectivos, sociales, o los denominados derechos difusos, para ello, es imprescindible la actualización de instituciones y de la normatividad vinculada, así como la transformación de los órganos encargados de la administración y procuración de justicia, teniendo como objetivo el fortalecer las herramientas que le permitan a la sociedad acceder a la justicia ambiental.

El Marco Jurídico Ambiental en México, está sustentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Artículo 4, párrafo quinto, Artículo 25, párrafos primero y sexto, Artículo 27 párrafo tercero (teniendo varias menciones), Artículo 73 fracción dieciséis, base 4ª y XXIXG así como artículos 115 y 122. No obstante, la práctica y ejecución real de este marco legal solo será posible si sociedad e instituciones nos involucramos y coordinamos de manera eficaz y eficiente.

El reconocimiento a que tenemos derecho a un medio ambiente sano por sí mismo no es suficiente para su efectividad, así que existe la imperiosa necesidad de crear herramientas jurídicas e institucionales que nos permitan salvaguardar ese derecho. Se requerirá elaborar un marco jurídico alineado a la tutela del medio ambiente, que propiciará mayores serán los resultados en materia de justicia ambiental, la eficiencia de la legislación y de la coordinación institucional, darán mayor viabilidad a las políticas de protección al ambiente.

México a través de sus instituciones existentes al administrar y asumir posiciones de liderazgo en las diferentes instancias e organismos en que se desarrolla de manera activa puede convertirse un agente de cambio e innovación. La vida diaria exige cada día un mayor conocimiento y profesionalización es por ello que en algunos casos, se cuenta con la participación de los ministerios públicos y jueces locales o federales, según corresponda, dado que los códigos penales, el local y el federal, señalan diversas conductas que pueden ser consideradas como delitos contra el ambiente y los recursos naturales de la entidad federativa.

Actualmente la falta de interés y la desconfianza a las instituciones gubernamentales trae consigo resultados graves, tales como el ser testigo de alguna de las violaciones ambientales, si es que se sabe cuáles son- y no denunciar siendo que en la ciudad de México existen diversas autoridades ambientales tanto federales como locales, que realizan acciones relacionadas con la verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial.

A nivel local en el Distrito Federal contamos con instituciones como la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA), Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE), Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI), Instituto de Verificación Administrativa (INVEA) y las Delegaciones Políticas. A nivel federal la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), ambas bajo la tutela de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Sin importar cuantas instituciones existan, el objetivo tendría que ser, el fortalecer los diferentes elementos de coordinación entre las diferentes instancias encargadas de implementar las funciones de defensa y protección de los recursos naturales, la participación corresponsable y efectiva de las autoridades locales y de la sociedad civil organizada, como requisitos para lograr el efectivo acceso a la justicia ambiental.

Se requiere promover la participación de todos, el trabajo conjunto en beneficio de la política ambiental, con el objetivo de desarrollar e implementar las políticas públicas necesarias para llevar a cabo un desarrollo cualitativo y disminuir el impacto regional de este gran crecimiento urbano, estableciendo las bases de un desarrollo planificado.

Incentivar el interés del sector privado para la mejoría de sus procesos productivos será una tarea primordial, ya que las empresas tienen una gran responsabilidad en los problemas ambientales pero también un gran potencial para resolverlos y de paso mejorar sus negocios ya que, está demostrado que una empresa que cumple con estándares altos en materia ambiental también es una empresa exitosa en la competencia por los mercados.

La gestión pública, deberá ser coordinada y concertada con la de las políticas ambientales requiriendo del diseño de mecanismos e instrumentos de gestión que faciliten la internalización de las políticas ambientales en el quehacer gubernamental.

En este sentido, la política ambiental está asociada inevitablemente a los escenarios de desarrollo, no solo a los del crecimiento económico, sino también a los de la distribución, superación de la pobreza, cambio institucional, despliegue científico y tecnológico así como transformación cultural.



Es por ello, que el papel preponderante de una nueva cultura en el ejercicio gubernamental debe hacerse visible e implicar la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas y un componente educativo que permita que la población se apropie de las políticas públicas y acciones en materia ambiental y participe activamente en su ejecución y cumplimiento.

Se propone la intervención de las diferentes instancias administrativas con competencia en la materia para la protección del ambiente, delimitación de competencias sobre los procedimientos y la sanción a los particulares que causan efectos ambientales adversos al establecer procedimientos administrativos a efecto de mejorar actuaciones y evitar la impugnación y, en su caso, nulidad de actos administrativos.

Establecer procedimientos relacionados con la reparación del daño ambiental, evaluar la tipificación de delitos ambientales y la creación de mecanismos efectivos de los particulares para la defensa de los derechos ambientales, abordando los intereses colectivos.

En el año 2001 se da la creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, con el objetivo de proteger y defender el derecho de la población a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar es en este momento donde comienza una nueva era institucional.

La Procuraduría Ambiental, es un ente encargado de velar por los derechos ambientales pero sin autoridad de coerción, sino más bien interactuando como un ombudsman, cuestión que se deberá revisar a fondo ya que sin una facultad de coercibilidad, las opiniones de PAOT simplemente son eso puntos de vista que pueden ser tomados en consideración o no, dando como resultado una insuficiencia institucional en el caso de violaciones a la normatividad ambiental.

Cada institución deberá manifestarse a través de sus acciones a favor de un México sustentable, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial ha sido el claro ejemplo de que se puede avanzar en materia ambiental, sin embargo aún no es suficiente, la mayoría de la población desconoce quiénes son sus autoridades ambientales y al mencionarles la procuraduría, inmediatamente la relacionan con una institución de justicia penal.

Año con año el número de denuncias ha incrementado en la PAOT, no así el número de denunciados, esto arroja como resultado que quienes denuncian son aquellos que están ligados a la procuraduría, cuando menos una vez en su vida han hecho la denuncia.

El reto para las diversas instituciones ya existentes será incorporar las opiniones que surgen de la procuraduría hasta los más altos rangos gubernamentales, ahí, donde se toman las decisiones para que las resoluciones que se elaboran en este ente no queden solo en papel sino que se vean reflejadas en el entorno.

La PAOT se ha unido a redes como Facebook y Twitter, además de, líneas telefónicas, buzones, correo electrónico, buzón de quejas, etc.; además tiene presencia con módulos de atención en diversas delegaciones, lo que ayudara a que la sociedad, conozca y participe en el derecho a la justicia ambiental, ejemplo que las instituciones gestoras deberán de seguir al implementar modernos mecanismos para llegar a los individuos.

Como ejemplo de un trabajo coordinado interinstitucionalmente podemos mencionar, La Red Nacional para la Procuración de Justicia Ambiental establecida el día 25 de junio de 2014 en Acapulco, Guerrero al estar conformada por todas las fiscalías ambientales del país (16 en total) y un objetivo en común, teniendo claro que la tarea no culmina con este logro, el reto apenas comienza.

## **ANEXO I**

### **DECLARACIÓN DE RIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO**

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Habiéndose reunido en Rio de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972<sup>a</sup>, y tratando de basarse en ella. Con el objetivo 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, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar. Proclama que:

#### **PRINCIPIO 1**

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

#### **PRINCIPIO 2**

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

#### **PRINCIPIO 3**

El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

#### **PRINCIPIO 4**

A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

#### **PRINCIPIO 5**

Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

## **PRINCIPIO 6**

Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberían tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países.

## **PRINCIPIO 7**

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

## **PRINCIPIO 8**

Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

## **PRINCIPIO 9**

Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras.

## **PRINCIPIO 10**

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

## **PRINCIPIO 11**

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por

algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

#### **PRINCIPIO 12**

Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.

#### **PRINCIPIO 13**

Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y mas decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

#### **PRINCIPIO 14**

Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.

#### **PRINCIPIO 15**

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razon para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

#### **PRINCIPIO 16**

Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

**PRINCIPIO 17**

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que este sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

**PRINCIPIO 18**

Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.

**PRINCIPIO 19**

Los Estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.

**PRINCIPIO 20**

Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.

**PRINCIPIO 21**

Debería mobilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.

**PRINCIPIO 22**

Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

**PRINCIPIO 23**

Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.

**PRINCIPIO 24**

La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario.

**PRINCIPIO 25**

La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

**PRINCIPIO 26**

Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.

**PRINCIPIO 27**

Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

## **ANEXO II**

### **LA CARTA DE LA TIERRA**

#### **PREÁMBULO**

Estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe elegir su futuro. A medida que el mundo se vuelve cada vez más interdependiente y frágil, el futuro depara, a la vez, grandes riesgos y grandes promesas. Para seguir adelante, debemos reconocer que en medio de la magnífica diversidad de culturas y formas de vida, somos una sola familia humana y una sola comunidad terrestre con un destino común. Debemos unirnos para crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz. En torno a este fin, es imperativo que nosotros, los pueblos de la Tierra, declaremos nuestra responsabilidad unos hacia otros, hacia la gran comunidad de la vida y hacia las generaciones futuras.

#### **La Tierra, nuestro hogar**

La humanidad es parte de un vasto universo evolutivo. La Tierra, nuestro hogar, está viva con una comunidad singular de vida. Las fuerzas de la naturaleza promueven a que la existencia sea una aventura exigente e incierta, pero la Tierra ha brindado las condiciones esenciales para la evolución de la vida. La capacidad de recuperación de la comunidad de vida y el bienestar de la humanidad dependen de la preservación de una biosfera saludable, con todos sus sistemas ecológicos, una rica variedad de plantas y animales, tierras fértiles, aguas puras y aire limpio. El medio ambiente global, con sus recursos finitos, es una preocupación común para todos los pueblos. La protección de la vitalidad, la diversidad y la belleza de la Tierra es un deber sagrado.

#### **La situación global**

Los patrones dominantes de producción y consumo están causando devastación ambiental, agotamiento de recursos y una extinción masiva de especies. Las comunidades están siendo destruidas. Los beneficios del desarrollo no se comparten equitativamente y la brecha entre ricos y pobres se está ensanchando. La injusticia, la pobreza, la ignorancia y los conflictos violentos se manifiestan por doquier y son la causa de grandes sufrimientos. Un aumento sin precedentes de la población humana ha sobrecargado los sistemas ecológicos y sociales. Los fundamentos de la seguridad global están siendo amenazados. Estas tendencias son peligrosas, pero no inevitables.



## **Los retos venideros**

La elección es nuestra: formar una sociedad global para cuidar la Tierra y cuidarnos unos a otros o arriesgarnos a la destrucción de nosotros mismos y de la diversidad de la vida. Se necesitan cambios fundamentales en nuestros valores, instituciones y formas de vida. Debemos darnos cuenta de que, una vez satisfechas las necesidades básicas, el desarrollo humano se refiere primordialmente a ser más, no a tener más. Poseemos el conocimiento y la tecnología necesarios para proveer a todos y para reducir nuestros impactos sobre el medio ambiente. El surgimiento de una sociedad civil global, está creando nuevas oportunidades para construir un mundo democrático y humanitario. Nuestros retos ambientales, económicos, políticos, sociales y espirituales, están interrelacionados y juntos podemos proponer y concretar soluciones comprensivas.

## **Responsabilidad Universal**

Para llevar a cabo estas aspiraciones, debemos tomar la decisión de vivir de acuerdo con un sentido de responsabilidad universal, identificándonos con toda la comunidad terrestre, al igual que con nuestras comunidades locales. Somos ciudadanos de diferentes naciones y de un solo mundo al mismo tiempo, en donde los ámbitos local y global, se encuentran estrechamente vinculados. Todos compartimos una responsabilidad hacia el bienestar presente y futuro de la familia humana y del mundo viviente en su amplitud. El espíritu de solidaridad humana y de afinidad con toda la vida se fortalece cuando vivimos con reverencia ante el misterio del ser, con gratitud por el regalo de la vida y con humildad con respecto al lugar que ocupa el ser humano en la naturaleza.

Necesitamos urgentemente una visión compartida sobre los valores básicos que brinden un fundamento ético para la comunidad mundial emergente. Por lo tanto, juntos y con una gran esperanza, afirmamos los siguientes principios interdependientes, para una forma de vida sostenible, como un fundamento común mediante el cual se deberá guiar y valorar la conducta de las personas, organizaciones, empresas, gobiernos e instituciones transnacionales.

## **PRINCIPIOS**

### **I. RESPETO Y CUIDADO DE LA COMUNIDAD DE LA VIDA**

#### **1. Respetar la Tierra y la vida en toda su diversidad**

- a. Reconocer que todos los seres son interdependientes y que toda forma de vida independientemente de su utilidad, tiene valor para los seres humanos.
- b. Afirmar la fe en la dignidad inherente a todos los seres humanos y en el potencial intelectual, artístico, ético y espiritual de la humanidad.

## **2. Cuidar la comunidad de la vida con entendimiento, compasión y amor.**

- a. Aceptar que el derecho a poseer, administrar y utilizar los recursos naturales conduce hacia el deber de prevenir daños ambientales y proteger los derechos de las personas
- b. Afirmar, que a mayor libertad, conocimiento y poder, se presenta una correspondiente responsabilidad por promover el bien común.

## **3. Construir sociedades democráticas que sean justas, participativas, sostenibles y pacífica**

- a. Asegurar que las comunidades, a todo nivel, garanticen los derechos humanos y las libertades fundamentales y brinden a todos la oportunidad de desarrollar su pleno potencial.
- b. Promover la justicia social y económica, posibilitando que todos alcancen un modo de vida seguro y digno, pero ecológicamente responsable.

## **4. Asegurar que los frutos y la belleza de la Tierra se preserven para las generaciones presentes y futuras.**

- a. Reconocer que la libertad de acción de cada generación se encuentra condicionada por las necesidades de las generaciones futuras.
- b. Transmitir a las futuras generaciones valores, tradiciones e instituciones, que apoyen la prosperidad a largo plazo, de las comunidades humanas y ecológicas de la Tierra.

Para poder realizar estos cuatro compromisos generales, es necesario:

## **II. INTEGRIDAD ECOLÓGICA**

### **5. Proteger y restaurar la integridad de los sistemas ecológicos de la Tierra, con especial preocupación por la diversidad biológica y los procesos naturales que sustentan la vida.**

- a. Adoptar, a todo nivel, planes de desarrollo sostenible y regulaciones que permitan incluir la conservación y la rehabilitación ambientales, como parte integral de todas las iniciativas de desarrollo.
- b. Establecer y salvaguardar reservas viables para la naturaleza y la biosfera, incluyendo tierras silvestres y áreas marinas, de modo que tiendan a proteger los sistemas de soporte a la vida de la Tierra, para mantener la biodiversidad y preservar nuestra herencia natural.

- c. Promover la recuperación de especies y ecosistemas en peligro.
- d. Controlar y erradicar los organismos exógenos o genéticamente modificados, que sean dañinos para las especies autóctonas y el medio ambiente; y además, prevenir la introducción de tales organismos dañinos.
- e. Manejar el uso de recursos renovables como el agua, la tierra, los productos forestales y la vida marina, de manera que no se excedan las posibilidades de regeneración y se proteja la salud de los ecosistemas.
- f. Manejar la extracción y el uso de los recursos no renovables, tales como minerales y combustibles fósiles, de forma que se minimice su agotamiento y no se causen serios daños ambientales.

**6. Evitar dañar como el mejor método de protección ambiental y cuando el conocimiento sea limitado, proceder con precaución.**

- a. Tomar medidas para evitar la posibilidad de daños ambientales graves o irreversibles, aun cuando el conocimiento científico sea incompleto o inconcluso.
- b. Imponer las pruebas respectivas y hacer que las partes responsables asuman las consecuencias de reparar el daño ambiental, principalmente para quienes argumenten que una actividad propuesta no causará ningún daño significativo.
- c. Asegurar que la toma de decisiones contemple las consecuencias acumulativas, a largo término, indirectas, de larga distancia y globales de las actividades humanas.
- d. Prevenir la contaminación de cualquier parte del medio ambiente y no permitir la acumulación de sustancias radioactivas, tóxicas u otras sustancias peligrosas.
- e. Evitar actividades militares que dañen el medio ambiente.

**7. Adoptar patrones de producción, consumo y reproducción que salvaguarden las capacidades regenerativas de la Tierra, los derechos humanos y el bienestar comunitario.**

- a. Reducir, reutilizar y reciclar los materiales usados en los sistemas de producción y consumo y asegurar que los desechos residuales puedan ser asimilados por los sistemas ecológicos.
- b. Actuar con moderación y eficiencia al utilizar energía y tratar de depender cada vez más de los recursos de energía renovables, tales como la solar y eólica.
- c. Promover el desarrollo, la adopción y la transferencia equitativa de tecnologías ambientalmente sanas.

d. Internalizar los costos ambientales y sociales totales de bienes y servicios en su precio de venta y posibilitar que los consumidores puedan identificar productos que cumplan con las más altas normas sociales y ambientales.

e. Asegurar el acceso universal al cuidado de la salud que fomente la salud reproductiva y la reproducción responsable.

f. Adoptar formas de vida que pongan énfasis en la calidad de vida y en la suficiencia material en un mundo finito.

### **8. Impulsar el estudio de la sostenibilidad ecológica y promover el intercambio abierto y la extensa aplicación del conocimiento adquirido**

a. Apoyar la cooperación internacional científica y técnica sobre sostenibilidad, con especial atención a las necesidades de las naciones en desarrollo.

b. Reconocer y preservar el conocimiento tradicional y la sabiduría espiritual en todas las culturas que contribuyen a la protección ambiental y al bienestar humano.

c. Asegurar que la información de vital importancia para la salud humana y la protección ambiental, incluyendo la información genética, esté disponible en el dominio público.

## **III. JUSTICIA SOCIAL Y ECONÓMICA**

### **9. Erradicar la pobreza como un imperativo ético, social y ambiental**

a. Garantizar el derecho al agua potable, al aire limpio, a la seguridad alimenticia, a la tierra no contaminada, a una vivienda y a un saneamiento seguro, asignando los recursos nacionales e internacionales requeridos.

b. Habilitar a todos los seres humanos con la educación y con los recursos requeridos para que alcancen un modo de vida sostenible y proveer la seguridad social y las redes de apoyo requeridos para quienes no puedan mantenerse por sí mismos.

c. Reconocer a los ignorados, proteger a los vulnerables, servir a aquellos que sufren y posibilitar el desarrollo de sus capacidades y perseguir sus aspiraciones.

### **10. Asegurar que las actividades e instituciones económicas, a todo nivel, promuevan el desarrollo humano de forma equitativa y sostenible.**

a. Promover la distribución equitativa de la riqueza dentro de las naciones y entre ellas.

b. Intensificar los recursos intelectuales, financieros, técnicos y sociales de las naciones en desarrollo y liberarlas de onerosas deudas internacionales.

c. Asegurar que todo comercio apoye el uso sostenible de los recursos, la protección ambiental y las normas laborales progresivas.

d. Involucrar e informar a las corporaciones multinacionales y a los organismos financieros internacionales para que actúen transparentemente por el bien público y exigirles responsabilidad por las consecuencias de sus actividades.

**11. Afirmar la igualdad y equidad de género como prerequisites para el desarrollo sostenible y asegurar el acceso universal a la educación, el cuidado de la salud y la oportunidad económica.**

a. Asegurar los derechos humanos de las mujeres y las niñas y terminar con toda la violencia contra ellas.

b. Promover la participación activa de las mujeres en todos los aspectos de la vida económica, política, cívica, social y cultural, como socias plenas e iguales en la toma de decisiones, como líderes y como beneficiarias.

c. Fortalecer las familias y garantizar la seguridad y la crianza amorosa de todos sus miembros.

**12. Defender el derecho de todos, sin discriminación, a un entorno natural y social que apoye la dignidad humana, la salud física y el bienestar espiritual, con especial atención a los derechos de los pueblos indígenas y las minorías.**

a. Eliminar la discriminación en todas sus formas, tales como aquellas basadas en la raza, el color, el género, la orientación sexual, la religión, el idioma y el origen nacional, étnico o social.

b. Afirmar el derecho de los pueblos indígenas a su espiritualidad, conocimientos, tierras y recursos y a sus prácticas vinculadas a un modo de vida sostenible.

c. Honrar y apoyar a los jóvenes de nuestras comunidades, habilitándolos para que ejerzan su papel esencial en la creación de sociedades sostenibles.

d. Proteger y restaurar lugares de importancia que tengan un significado cultural y espiritual.

#### **IV. DEMOCRACIA, NO VIOLENCIA Y PAZ**

##### **13. Fortalecer las instituciones democráticas en todos los niveles y brindar transparencia y rendimientto de cuentas en la gobernabilidad, participación inclusiva en la toma de decisiones y acceso a la justicia**

a. Sostener el derecho de todos a recibir información clara y oportuna sobre asuntos ambientales, al igual que sobre todos los planes y actividades de desarrollo que los pueda afectar o en los que tengan interés.

b. Apoyar la sociedad civil local, regional y global y promover la participación significativa de todos los individuos y organizaciones interesados en la toma de decisiones.

c. Proteger los derechos a la libertad de opinión, expresión, reunión pacífica, asociación y disensión.

d. Instituir el acceso efectivo y eficiente de procedimientos administrativos y judiciales independientes, incluyendo las soluciones y compensaciones por daños ambientales y por la amenaza de tales daños.

f. Eliminar la corrupción en todas las instituciones públicas y privadas.

g. Fortalecer las comunidades locales, habilitándolas para que puedan cuidar sus propios ambientes y asignar la responsabilidad ambiental en aquellos niveles de gobierno en donde puedan llevarse a cabo de manera más efectiva.

##### **14. Integrar en la educación formal y en el aprendizaje a lo largo de la vida, las habilidades, el conocimiento y los valores necesarios para un modo de vida sostenible.**

a. Brindar a todos, especialmente a los niños y los jóvenes, oportunidades educativas que les capaciten para contribuir activamente al desarrollo sostenible.

b. Promover la contribución de las artes y de las humanidades, al igual que de las ciencias, para la educación sobre la sostenibilidad.

c. Intensificar el papel de los medios masivos de comunicación en la toma de conciencia sobre los retos ecológicos y sociales.

d. Reconocer la importancia de la educación moral y espiritual para una vida sostenible.

## **15. Tratar a todos los seres vivos con respeto y consideración**

- a. Prevenir la crueldad contra los animales que se mantengan en las sociedades humanas y protegerlos del sufrimiento.
- b. Proteger a los animales salvajes de métodos de caza, trampa y pesca, que les causen un sufrimiento extremo, prolongado o evitable.
- c. Evitar o eliminar, hasta donde sea posible, la toma o destrucción de especies por simple diversión, negligencia o desconocimiento.

## **16. Promover una cultura de tolerancia, no violencia y paz.**

- a. Alentar y apoyar la comprensión mutua, la solidaridad y la cooperación entre todos los pueblos tanto dentro como entre las naciones.
- b. Implementar estrategias amplias y comprensivas para prevenir los conflictos violentos y utilizar la colaboración en la resolución de problemas para gestionar y resolver conflictos ambientales y otras disputas.
- c. Desmilitarizar los sistemas nacionales de seguridad al nivel de una postura de defensa no provocativa y emplear los recursos militares para fines pacíficos, incluyendo la restauración ecológica.
- d. Eliminar las armas nucleares, biológicas y tóxicas y otras armas de destrucción masiva.
- e. Asegurar que el uso del espacio orbital y exterior apoye y se comprometa con la protección ambiental y la paz.
- f. Reconocer que la paz es la integridad creada por relaciones correctas con uno mismo, otras personas, otras culturas, otras formas de vida, la Tierra y con el todo más grande, del cual somos parte.

## **EL CAMINO HACIA ADELANTE**

Como nunca antes en la historia, el destino común nos hace un llamado a buscar un nuevo comienzo. Tal renovación es la promesa de estos principios de la Carta de la Tierra. Para cumplir esta promesa, debemos comprometernos a adoptar y promover los valores y objetivos en ella expuestos.

El proceso requerirá un cambio de mentalidad y de corazón; requiere también de un nuevo sentido de interdependencia global y responsabilidad universal. Debemos desarrollar y aplicar imaginativamente la visión de un modo de vida

sostenible a nivel local, nacional, regional y global. Nuestra diversidad cultural es una herencia preciosa y las diferentes culturas encontrarán sus propias formas para concretar lo establecido. Debemos profundizar y ampliar el diálogo global que generó la Carta de la Tierra, puesto que tenemos mucho que aprender en la búsqueda colaboradora de la verdad y la sabiduría.

La vida a menudo conduce a tensiones entre valores importantes. Ello puede implicar decisiones difíciles; sin embargo, se debe buscar la manera de armonizar la diversidad con la unidad; el ejercicio de la libertad con el bien común; los objetivos de corto plazo con las metas a largo plazo. Todo individuo, familia, organización y comunidad, tiene un papel vital que cumplir. Las artes, las ciencias, las religiones, las instituciones educativas, los medios de comunicación, las empresas, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos, están llamados a ofrecer un liderazgo creativo. La alianza entre gobiernos, sociedad civil y empresas, es esencial para la gobernabilidad efectiva.

Con el objeto de construir una comunidad global sostenible, las naciones del mundo deben renovar su compromiso con las Naciones Unidas, cumplir con sus obligaciones bajo los acuerdos internacionales existentes y apoyar la implementación de los principios de la Carta de la Tierra, por medio de un instrumento internacional legalmente vinculante sobre medio ambiente y desarrollo.

Que el nuestro sea un tiempo que se recuerde por el despertar de una nueva reverencia ante la vida; por la firme resolución de alcanzar la sostenibilidad; por el aceleramiento en la lucha por la justicia y la paz y por la alegre celebración de la vida.



## ANEXO III

### DISPOSICIONES JURÍDICAS PAOT

#### Instrumentos Internacionales Vinculatorios:

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**  
Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 16 de Diciembre de 1966. (Arts.1, 2, 3, 4, 5 y 12)  
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>  
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0014>
- **Declaración Universal de Derechos Humanos.**  
Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948. (Arts. 1, 2, 8 y 25)  
<http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm?qclid=CJvj0YHnprQCFQ4EnQodpmAAIQ>  
[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**  
Adoptado en la Ciudad de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. (Arts. 1, 2, 26, 27 y 32)  
[http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)  
<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/5.%20CONVENCION%20AMERICANA.pdf>
- **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".**  
Adoptado por la Organización de los Estados Americanos en la ciudad de San Salvador el 17 de noviembre de 1988. (Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 11)  
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>  
<http://www.pgjdf.gob.mx/temas/4-6-1/fuentes/3-B-5.pdf>
- **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.**  
Aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia en 1948. (Arts. XVII y XVIII)  
<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2004.pdf>
- **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.**  
Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 9 de mayo de 1992.  
<http://www.un.org/es/climatechange/kyoto.shtml>

[http://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/](http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/)

- **Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono.**  
Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 22 de mayo de 1985.  
[http://montreal-protocol.org/new\\_site/sp/vienna\\_convention.php](http://montreal-protocol.org/new_site/sp/vienna_convention.php)  
<http://ozone.unep.org/pdfs/viennatext-sp.pdf>
- **Convenio sobre la Diversidad Biológica.**  
Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas, en la Ciudad de Río de Janeiro, el 5 de junio de 1992.  
<http://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml>  
<http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/convencion>
- **Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.**  
Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas en la Ciudad de Kyoto, Japón, el 11 de diciembre de 1997.  
<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>
- **Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.**  
Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas en la Ciudad de Montreal, Canadá, el 16 de Septiembre de 1987.  
<http://www.semarnat.gob.mx/temas/internacional/Paginas/ProtocolodeMontreal.aspx>  
[http://www.tsjyuc.gob.mx/publicaciones/Convencionalidad/Archivos/Ambiente Mundial](http://www.tsjyuc.gob.mx/publicaciones/Convencionalidad/Archivos/Ambiente_Mundial)
- **Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación.**  
Adoptado el 22 de marzo de 1989.  
[http://www.ine.gob.mx/descargas/ai/con\\_154.pdf](http://www.ine.gob.mx/descargas/ai/con_154.pdf)  
<http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/biblioteca/BV04/BV0402/BV040211A.pdf>
- **Convenio de Estocolmo, sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.**  
Aprobado el 23 de mayo de 2001.  
<http://www.conanp.gob.mx/contenido/pdf/Convenio%20de%20Estocolmo>  
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=53906901>
- **Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).**  
Adoptado el 3 de marzo de 1973 en Washington, D.C. E.U.A.

<http://www.cites.org/esp/disc/text.php>

- **Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas.**  
Aprobado en mayo de 2001. [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/3436/1/convencion\\_interamericana\\_proteccion](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/3436/1/convencion_interamericana_proteccion)  
[http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/cona\\_convencion\\_interamericana\\_proteccion\\_pdf](http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/cona_convencion_interamericana_proteccion_pdf)
- **Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.**  
Firmado por los tres países en mayo de 1993.  
[http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/1348/1/acuerdo de cooperacion](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/1348/1/acuerdo_de_cooperacion)  
[http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567&AA\\_SiteLanguageID=3](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567&AA_SiteLanguageID=3)
- **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).**  
Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1972.  
<http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/programas/pnuma.htm>  
[http://www.unep.org/pdf/Overview\\_sp.pdf](http://www.unep.org/pdf/Overview_sp.pdf)
- **Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la protección y mejoramiento del medio ambiente de la zona metropolitana de la ciudad de México.**  
<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/EUA-MAMBIENTE%20ZONA%20METRO.pdf>

Sin olvidar que también existen los Instrumentos Internacionales No Vinculatorios la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos a través de sus artículos 4º, 17, 25, 27, 73, 115 y 122. Así como los Códigos, Reglamentos, Normas y Programas del gobierno federal y del distrito federal, la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Diario Oficial y el Marco Legal de la PAOT, conformado por: la Ley Orgánica, el Reglamento y su Manual Administrativo.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

- Agenda Ecológica del D.F Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia, editorial ISEF Empresa Líder.
- Black Maggie, Qué es el Desarrollo Internacional, Ed. Intermón Oxfam.
- Calva José Luis, Sustentabilidad y desarrollo ambiental, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Carabias Julia y Provencio Enrique, Pobreza y Medio Ambiente, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional.
- Comisión Nacional para el Desarrollo y el Medio Ambiente. Estrategia para la Conservación y el Desarrollo Sustentable. Lima, Abril 1991
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría general, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Última Reforma DOF 30-11-2012.
- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Proclamación 1.
- El Plan Verde de la Ciudad de México.
- Foladori Guillermo, Controversias sobre Sustentabilidad, La coevolución sociedad- naturaleza, Ed. Miguel Ángel Porrúa 2001.
- Foladori Guillermo y Pierri Naína (Coordinadores) ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable, México 2005. Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Gómez García, Luis Eduardo, “El Medio Ambiente en el Sistema Jurídico Mexicano”, *Revista Amicus Curiae, Sistema de Universidad Abierta Facultad de Derecho UNAM*, México, número 4, año I 2009.
- Gutiérrez Garza Esthela, González Gaudiano Edgar, De las Teorías del Desarrollo al Desarrollo Sustentable, UANL.
- Instituto Nacional de Administración Pública, La Gestión Pública de las Políticas Ambientales, RAP 102.
- Jiménez Herrero Luis M., Desarrollo Sostenible Transición hacia la coevolución global, Ed. Esfinge.

- Jardon U. Juan J. (1995). Energía y Medio Ambiente una perspectiva económica y social. Edit. UNAM. México.
- Lezama José Luis y Graizbord Boris (Coordinadores), Los grandes problemas de México, Volumen IV Medio Ambiente, Ed. El Colegio de México.
- M. Caldwell K Coates R Jungk K. W. Kapp C. Stoneman Socialismo y medio ambiente Colección Punto y Línea Editorial Gustavo Gili S.A.
- Moreno Pérez Salvador, “El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable”, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo No 29.
- Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (PNMARN).
- Quadri de la Torre Gabriel, Políticas Públicas, Sustentabilidad y medio ambiente, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Quintero Soto María Luisa, Fonseca Hernández Carlos Coordinadores, Varios Autores, Desarrollo Sustentable, Aplicaciones e Indicadores, Ed. Porrúa
- Ramírez Rayle Bárbara Margarita, El caso de las bolsas de polietileno versus la utilización de otros materiales, Tesis para obtener el título de Maestría en Ingeniería, Ingeniería Química (Procesos), año 2010.
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Edición. Madrid: 1984, 2 Tomos.
- Reyes Ibarra Horacio, Desarrollo Sustentable y Calidad de Vida, Universidad Iberoamericana Golfo- Centro.
- Rojas Orozco Cornelio, El desarrollo sustentable: Nuevo Paradigma para la Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública
- Vera Esquivel German, Negociando Nuestro Futuro Común, El derecho internacional y el medio ambiente en el umbral del nuevo milenio, IDEA-PUCP.
- Walss Auriol Rodolfo, Globalización, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ed. Porrúa.
- Wolfensberg Scherz, Lilly; Sustentabilidad y Desarrollo: suficiente siempre; editorial Porrúa; año 2005.

## MESOGRAFÍA

- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sostenible, de la Organización de las Naciones Unidas, Programa 21, Capítulo 8  
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter8.htm>
- Hacia el crecimiento verde Un resumen para los diseñadores de políticas Mayo 2011, OCDE <http://www.oecd.org/greengrowth/49709364.pdf>
- Instituto Nacional de Ecología, “Reconsideraciones: La política Ambiental Mexicana”, Capítulo nueve,  
<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/118/cap9.html>.
- Jorge Javier Romo, La democracia y sus instituciones, II Las Instituciones como Reglas del Juego, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/491/5.pdf>
- Martha Pérez García y Gilberto Hernández Cárdenas, “Desarrollo sustentable y globalización”, revista ciencias de la UNAM, [http://www.revistaciencias.unam.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=903%3Adesarrollo-sustentable-y-globalizacion&catid=108&Itemid=112](http://www.revistaciencias.unam.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=903%3Adesarrollo-sustentable-y-globalizacion&catid=108&Itemid=112).
- Página oficial de la Organización de las Naciones Unidas <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>
- Página de las Naciones Unidas, El Futuro que queremos, Río + 20, <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND-Eje-4.pdf>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2012 <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>
- Red Global de la “Iniciativa de la Carta de la Tierra” <http://earthcharterinaction.org/contenido/pages/%C2%BFQu%C3%A9-es-la-Carta-de-la-Tierra%3F.html>.