

Política ambiental y regionalización

*Víctor L. Urquidi**

I. De la ecología al desarrollo sustentable

EL medio ambiente no reconoce fronteras territoriales, marítimas ni atmosféricas. La naturaleza y sus recursos no surgieron en nuestro planeta para beneficio de tales o cuales entidades políticas nacionales o subnacionales, ni siquiera para determinadas etnias o culturas de la especie humana. Son propiedad común de la humanidad, y su destrucción por la actividad económico-social y, en su caso, a resultas de fenómenos naturales, tampoco se inhibe por fronteras de ninguna clase.

Desde hace una treintena de años se ha adquirido conciencia cada vez mayor del deterioro ambiental y de las amenazas al equilibrio ecológico general y a los sistemas y subsistemas identificados en diferentes partes del mundo. No fue un descubrimiento súbito, pues muchos de los daños se conocían ya desde épocas anteriores. Los científicos jamás los han ignorado, y fueron ellos, de hecho, durante el decenio de los años sesenta del presente siglo —con ayuda de algunos escritores y divulgadores—, quienes llamaron la atención sobre la nueva intensidad de los daños y su vínculo con determinadas actividades industriales y, en particular, con la creciente dependencia de toda la humanidad respecto al empleo y consumo de los combustibles de origen fósil. Asimismo, se creó mayor conciencia de los nuevos perfiles sociales generadores de los grandes volúmenes de materiales de desperdicio que empezaban a degradar las concentraciones urbanas y las áreas rurales. Los economistas, en cambio, rara vez prestaron atención a estos fenómenos; para ellos, los recursos comunes eran dones de la naturaleza sin límite y sin precio que pagar, o la tecnología podía encargarse del problema ambiental si es que éste se aceptara como importante. Los fenómenos llamados “extraeconómicos” no

* Profesor-investigador emérito de *El Colegio de México*. Se le puede enviar correspondencia a Camino al Ajusco 20, Pedregal de Santa Teresa, delegación Magdalena Contreras, C. P. 01000, México, D. F., Tel. (5) 645-0370.

tenían por qué incorporarse a las nociones sobre el funcionamiento de las economías o podían tomarse como factores intrusos no cuantificables.¹

En poco tiempo, por iniciativa de los biólogos, algunos economistas empezaron a reconsiderar sus posiciones de aislamiento de los fenómenos ambientales. Se avanzó con cierta rapidez gracias a iniciativas nacidas en el sistema de las Naciones Unidas y a la influencia de los medios de comunicación y de unos cuantos libros de denuncia de los daños ambientales al planeta. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, llevada a cabo en Estocolmo en 1972, recogió las principales ideas y planteamientos —no compartidos, por cierto, por todos los países industrializados ni por casi ninguno de los países en desarrollo. En esa conferencia —que fue un gran foro para los representantes oficiales, por un lado, y paralelamente, en un lugar cercano, para un número importante de organismos no gubernamentales y entidades académicas, por otro— se reconocieron muchos de los problemas ambientales y se examinó su relación con las políticas económicas y de desarrollo. Se aprobó una larga serie de recomendaciones que serían la base para que los países que aún no habían iniciado programas de protección al ambiente emprendieran políticas destinadas a ese objetivo. Además, se creó poco después un organismo internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), dotado de recursos (más bien limitados) para apoyar los esfuerzos nacionales, promover nuevas iniciativas y colocar en el seno de la problemática mundial, hasta entonces sólo económica y social, los aspectos ambientales conexos.

La política ambiental no se puede ya concebir de manera aislada. Es más, forma parte de un concepto más amplio, el del *desarrollo sustentable*, al que 178 Estados se comprometieron en 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD92), llevada a cabo en Río de Janeiro. Al suscribirse la Declaración de Río y las convenciones sobre Biodiversidad y sobre Cambio Climático, y aprobarse la *Agenda 21*, que contiene recomendaciones tanto para la cooperación internacional como para las políticas ambientales nacionales y regionales, se ha dado un gran paso, al menos sobre el papel. El objetivo es complejo y difícil de alcanzar: proteger al planeta de la creciente degradación de los recursos naturales y revertir el deterioro ambiental presente en todos los continentes, así como añadir a los horizontes económicos y sociales, al mismo tiempo y de manera explícita, el objetivo del bienestar de las generaciones futuras, que siempre ha sido la meta de los programas de desarrollo.

El concepto de *desarrollo sustentable*, presentado en 1987 por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland),² inspirado en ideas

1 He tratado más extensamente el tema en “Economía y medio ambiente”, cap. II de la obra coordinada por Alberto Glender y Víctor Lichtinger, *La diplomacia ambiental: México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Secretaría de Relaciones Exteriores/Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 47-69. Véase también Víctor L. Urquidí, “Reflexiones sobre medio ambiente y economía del desarrollo”, *Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales*, Madrid, Fascículos sobre Medio Ambiente, núm. 15, septiembre de 1982; versión revisada en *Estudios Sociológicos*, vol. 111, núm. 7, enero-abril de 1995, México, El Colegio de México.

2 Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland), *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

anteriores de biólogos y economistas pero no lo bastante articulado en función de otros aspectos y vertientes del desarrollo, pasó a ser en Río de Janeiro la pieza angular de lo que pudiera convertirse en un nuevo paradigma del desarrollo de la humanidad.

¿Qué debe entenderse por desarrollo sustentable? En la Conferencia de Río, aun cuando el término aparece en la Declaración y en casi todos los documentos, no llegó a definirse con precisión. Tal vez habría sido imposible que los delegados de 178 Estados miembros de las Naciones Unidas y los miles de asistentes a los foros paralelos se hubieran puesto de acuerdo. En Río las pláticas se basaron en la elaboración del concepto de desarrollo sustentable hecha por un grupo de personalidades integrantes de la Comisión Brundtland, creada en 1984, con el apoyo de las comunidades científicas y del personal técnico del Sistema de las Naciones Unidas. Si, según muchos, la definición intentada por la Comisión Brundtland, dada a conocer públicamente en 1987, no fue muy feliz ni demasiado precisa, al menos quedó explícita y sirvió de base a los Estados que se comprometieron en Río cinco años después.

Héla aquí: es desarrollo sustentable aquel que se lleve a cabo “sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Y agrega:

No se puede asegurar la sostenibilidad física si las políticas de desarrollo no prestan atención a consideraciones tales como cambios en el acceso a los recursos y en la distribución de los costos y beneficios...

Está implícita, asimismo, “la preocupación por la igualdad social entre las generaciones, preocupación que debe lógicamente extenderse a la igualdad dentro de cada generación”. Todavía más, se asevera que

los objetivos del desarrollo económico y social se deben definir desde el punto de vista de sostenibilidad en todos los países, ya sean desarrollados o en desarrollo, de economía de mercado o de planificación centralizada.³

El propio Informe Brundtland admite que: “las interpretaciones pueden variar, pero deben compartir ciertas características generales y resultar de un consenso básico de desarrollo [sustentable] y sobre un marco estratégico amplio para lograrlo”.⁴

En esencia, el desarrollo sustentable supone una política a largo plazo que, tanto en la economía como en el ambiente (y en la sociedad en general), deberá atender a las necesidades de las generaciones futuras en función de los recursos naturales disponibles, siempre protegidos y mejorados, con menos contaminación de suelos, aguas y atmósfera, y atendiendo al mejoramiento del hábitat humano, tanto rural como urbano. El desarrollo sustentable deberá ser tanto global como regional y nacional, y debe basarse en principios de equidad distributiva.

3 Comisión Brundtland, *Nuestro futuro común*, op. cit., p. 67.

4 *Ibid.*, p. 67.

Sin embargo, iba a ser punto menos que imposible, una vez lanzado el concepto, impedir las más variadas interpretaciones del alcance de la noción de desarrollo sustentable, según las regiones, los contextos socioeconómicos y políticos, las ideas preconcebidas y muchas otras consideraciones.⁵ En efecto, lo previó la misma comisión que redactó el informe, y así llegó el asunto a Río de Janeiro, todavía impreciso, y sujeto, además, en lo principal, a lo que los gobiernos miembros de la Comisión Preparatoria de la Conferencia aceptaran por consenso.

De cualquier manera, de la definición un tanto indefinida arranca con claridad la noción de que los problemas ambientales del planeta, de la especie humana y de la propia naturaleza deberán abordarse con arreglo a análisis, diagnósticos y pronósticos de orden sistémico, en dimensión intertemporal. Nada de lo que pase o que no se atienda en cualquier aspecto ambiental deja de tener relación con el resto, en un sistema de interrelaciones y retroalimentaciones. Por ello, una fuerte perturbación de un equilibrio determinado puede, pasado un umbral, tornarse de hecho irreversible; puede ocasionar inestabilidad endémica y producir un acercamiento al caos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior y sin ánimo de exagerar, puede afirmarse que el desarrollo sustentable vendrá a ser con el tiempo la respuesta a la insatisfacción que desde hace decenios se ha manifestado respecto a los excesos del capitalismo, por una parte (incluidas tanto las versiones de los países industrializados como las de los países en vía de desarrollo), y del dirigismo, por otra (comprendidos en éste los regímenes económicos basados en una fuerte intervención del Estado, las economías mixtas y las distintas variantes de las economías plenamente autoritarias de planificación central socialista).

Ambas grandes visiones del futuro han sido, entre otras cosas, incapaces de crear condiciones de crecimiento y desarrollo que impidan el deterioro ambiental. Es más, tampoco han logrado en general producir, salvo en unos cuantos casos excepcionales, sociedades en que la equidad social se alcance junto con el desarrollo pleno de los recursos y una disponibilidad ampliamente generalizada de bienes y servicios para garantizar niveles de vida apetecibles y a la vez equitativos.

El desarrollo sustentable, como la democracia perfecta o la plena equidad social, tal vez nunca se alcance. Sin embargo, es una norma que, adoptada por consenso en todos los países, podría orientar el futuro de la actividad económica global, regional y nacional en un proceso de desarrollo que, en su conjunto, beneficie a la humanidad, proteja el ambiente y el hábitat y contribuya a la reducción de las desigualdades agudas.⁶

5 Véase John Pezzey, *Sustainable Development Concepts: An Economic Analysis*, World Bank Environment Paper Number 2, Washington, Banco Mundial, noviembre de 1992, apéndice 1, pp. 55-62. Pezzey, economista inglés, enumera 51 definiciones de desarrollo sustentable, de casi otros tantos autores, pero entre ellas no menciona a ningún otro autor que no sea de habla inglesa; igual ocurre en la amplia bibliografía que cita (!).

6 Estoy consciente de (que el mundo actual no se divide en sociedades capitalistas, por un lado, y sociedades socialistas, por otro, y de que existen muchas propuestas y aun algunas experiencias de sociedades alter-nativas de tipo comunitario igualitario y austero. Sin embargo, han predominado las primeras, y todo parece indicar que por mucho tiempo se tenderá, en esta etapa histórica de globalización, a crear un capitalismo modificado, mas equitativo, en la mayoría de las sociedades, y no un socialismo planificado realmente democrático.

II. Ambiente y desarrollo sustentable nacional. La situación en México

Los compromisos de Río de Janeiro son globales y nacionales. Sin embargo, hasta ahora las políticas ambientales, con algunas excepciones como en la Unión Europea, se consideran solamente en el ámbito nacional. En toda política nacional, en un país en vía de desarrollo como México, se ha planteado un obvio dilema: ¿empezar por el desarrollo económico y social (bien concebido) para después atender los aspectos ambientales, o establecer de una vez las políticas ambientales demandadas por la sociedad aunque puedan incidir en un rezago de los procesos de desarrollo? Este dilema, por cierto, no se le presentó a los países hoy industrializados que iniciaron su desarrollo en el siglo XIX. El desarrollo sustentable como concepto enseña que no debe existir hoy semejante dilema, sino que deben abordarse los dos grandes objetivos en forma conjunta e interrelacionada. Por desgracia, no es posible aún identificar un solo país que en la actualidad haya interrelacionado las dos políticas, ni siquiera en forma parcial o aproximada.

Más grave es el comprobar que, a casi cuatro años de la Conferencia de Río (CNUMAD 92), no se pueda señalar un solo país que haya iniciado una política de desarrollo sustentable o que haya emprendido pasos concretos destinados a dejar huella de sus intenciones a largo plazo. No han faltado declaraciones, discursos y documentos alusivos al tema. Las buenas intenciones abundan. Se expresan, por ejemplo, en el preámbulo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde se enumera como uno de los propósitos el de “promover el desarrollo sostenible *Isicl*”, y en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, donde se afirma que “la cooperación... es un elemento esencial para alcanzar el desarrollo sustentable, en beneficio de las generaciones presentes y futuras”.⁷

La realidad sigue siendo otra, pese a que en algunos países se han desarrollado programas ambientales relativamente eficaces, como en Japón, Suecia o Alemania, que podrían integrarse en una política de desarrollo sustentable. No es posible aún incluir en la lista a Canadá y Estados Unidos, y mucho menos a la gran mayoría de los países en vía de desarrollo, entre ellos México.

Tampoco los compromisos internacionales se están cumpliendo con efectividad, excepto, hasta cierto punto, el Protocolo de Montreal sobre la reducción y eliminación de las emisiones de CFC (clorofluorocarbonos), que dañan y destruyen parcialmente la delgada capa de ozono que protege a la atmósfera y a las especies humana y animal de los rayos ultravioleta.⁸ El Fondo Ambiental Global del Banco Mundial (GEF) cuenta ya con recursos adicionales. La Unión Europea dedica cada vez más inversiones a la política ambiental de sus Estados miembros. El Banco Interamericano de Desarrollo ha iniciado un programa de apoyo a la política ambiental. El Banco Norteamericano de Desarrollo

7 Secofi, Tratado de Libre Comercio de América del Norte: texto oficial, México, 1993, pp. 4 y 1 099. 8 La situación más reciente respecto al Protocolo de Montreal y los compromisos de reducción y disminución de los CFC puede consultarse en Acción Ozono, publicación trimestral del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (pnuma), núm. 17, enero de 1996, y en el suplemento especial, núm. 3, de noviembre de 1995.

(NADBANK), sito en San Antonio, Texas, cuyo objetivo es financiar proyectos ambientales en una zona que abarca hasta cien kilómetros a cada lado de la frontera México-Estados Unidos, ha iniciado operaciones. Aun así, todas estas acciones y programas, sumados, no significan ni el inicio del tránsito hacia el desarrollo sustentable. Las convenciones sobre Cambio Climático y sobre Biodiversidad suscritas en Río avanzan apenas lentamente en su gradual aplicación.

En el fondo, las políticas nacionales y regionales de desarrollo sustentable —aparte de su costo y de los problemas de organización nacional de las mismas— sólo pueden surgir de un conocimiento público amplio de los factores determinantes del deterioro ambiental, de las tendencias del desarrollo y de la situación ambiental de la que se partió. En particular, el meollo, según el Informe Brundtland, está en el uso de la energía de origen fósil —el carbón, el petróleo y sus productos, y el gas natural, en sus respectivas significaciones relativas en cada país. Mientras no se sustituyan esas fuentes de energía, en especial las dos primeras, cuya combustión genera los elementos principales que contribuyen al deterioro atmosférico global por medio del efecto invernadero y sus consecuencias, no se habrá dado un paso importante hacia la creación de condiciones que permitan el desarrollo sustentable. El poder alcanzarlo tiene que contrastarse con el hecho histórico de que el desarrollo moderno de la industria y el transporte, y el de las concentraciones urbanas, se ha basado precisamente en el consumo de esos energéticos. Se plantea, en consecuencia, un cambio fundamental en la relación de los energéticos disponibles de mayor uso en casi todas las economías, ya sea que se produzcan o que se obtengan por medio del comercio internacional, con el conjunto de la actividad económica y social.

Trasladada esta problemática al ámbito de un país como México, se comprende que no será fácil, tan sólo en los aspectos ambientales y de desarrollo económico, transitar hacia el desarrollo sustentable. Añadido el componente social, que entre otros aspectos se caracteriza por una aguda desigualdad, el objetivo de la equidad queda aún más distante, por más que el concepto esté presente en la retórica oficial y aun en la privada y en la académica.

En México han existido desde 1972 elementos importantes de política ambiental y se ha creado alguna conciencia política, administrativa y social en general sobre la importancia de mejorar dicha política. No obstante, sin desmerecer en nada los esfuerzos hechos a lo largo de más de veinte años, y en particular la nueva orientación que parecen estar adoptando la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y el Instituto Nacional de Ecología (INE) para el periodo de 1996 en adelante, debe reconocerse que apenas se empieza a plantear una política integrada para contrarrestar el deterioro del ambiente en el país.

En el medio oficial, la gravedad de los problemas fue descrita con claridad en 1990 en el Programa Nacional para la Protección Ambiental 1990-1994, a cargo de la entonces SEDUE, cuyo objetivo era aplicar las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988.⁹ En ese documento se declaró que todos

9 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), "Programa Nacional para la protección Ambiental 1990-1994, Mexico, 1990.

los ecosistemas de México se encontraban amenazados por el desarrollo agropecuario, industrial y urbano, a lo que se añadía el efecto del crecimiento demográfico todavía muy rápido. Se determinó que las principales áreas de contaminación eran entonces las grandes ciudades, los puertos industriales, las cuencas hídricas y algunos ecosistemas específicos. El Programa decía muy poco, por cierto, acerca de las superficies de uso agropecuario.

El más reciente informe bienal sobre la situación del ambiente, de la Secretaría de Desarrollo Social (antes de la creación de la SEMARNAP),¹⁰ contiene información verdaderamente preocupante, que, en forma sintética, me permito presentar a continuación.

Se enumeran en el informe 25 áreas críticas, que incluyen zonas agrícolas (cap. 3). (A esa lista habría que añadir toda la subregión de la frontera norte.) Se señalan también 15 áreas caracterizadas como de riesgo para la salud humana, incluida la ciudad de México y su zona metropolitana, y cinco áreas de alto riesgo personal para la población local debido a la presencia de sustancias carcinogénicas (cap. 3). Además, la calidad del agua urbana en general ha descendido, la deforestación continúa ocurriendo a una tasa anual superior a uno por ciento, y el consumo energético en la producción ha aumentado en lugar de descender. Se estima que la capacidad contaminante de la industria de transformación se multiplicó 20 veces entre 1950 y 1989, sin indicios de que posteriormente se haya atenuado (cap. 11).

En 1993, según el informe citado, la generación de desechos municipales sólidos (excluidos los desechos de procesos industriales) se estimó en 893 kg por habitante como promedio nacional (en el Distrito Federal, 1 259 kg). La mayor parte del total de 28 millones de toneladas que se generaron ese año se originó en las zonas centrales de México y en el Distrito Federal (60%); al norte correspondió el 21 por ciento, y a la zona de la frontera norte el 6 por ciento. Más de la mitad del volumen total fueron desechos orgánicos y casi un 20 por ciento vidrio, papel y plásticos, siendo el resto metales y hule. Se calculó que un 82 por ciento de tales desechos fue a dar a tiraderos a la intemperie, en su mayoría no controlados. Por añadidura, se estimó que en 1994 el volumen de desechos industriales peligrosos, tanto líquidos como sólidos, fue de 7.7 millones de toneladas, de las que 38 por ciento eran solventes, 43 por ciento eran aceites, pinturas, soldadura, resinas, ácidos y derivados del petróleo, y el restante 21 por ciento eran desechos varios (cap. 18).

Se han puesto en marcha programas de construcción de confinamientos sanitarios de desechos y de tratamiento de aguas y de reciclaje, incluidos proyectos especiales para los desechos tóxicos. En la zona fronteriza del norte existe un régimen especial aplicable a las empresas maquiladoras, y se ha creado mayor conciencia de los agudos problemas ambientales surgidos que afectan a las aguas subterráneas. En términos generales, queda mucho por hacer; por ejemplo, la elaboración de un inventario nacional actualizado de los desechos peligrosos. No se ha logrado impedir, por otra parte, que una proporción muy considerable, quizá la gran mayoría, de los desechos industriales líquidos conside-

10 Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Ecología, "México: Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente 1993-1994", México, 1994.

rados peligrosos vaya a dar a los sistemas de drenaje, a los ríos y los arroyos y otras superficies acuáticas, a las lagunas y esteros, a las bahías, o a tiraderos no debidamente controlados de donde los desechos líquidos y las partículas que llevan se filtran al subsuelo y a los mantos freáticos.

El diagnóstico completo de la problemática ambiental de México, sobre todo en un posible contexto de desarrollo sustentable como objetivo a mediano y a largo plazo, no se ha hecho todavía. Entre los diversos campos en que se ha aumentado el conocimiento figuran, desde luego, algunas áreas naturales protegidas, así como otras, no debidamente protegidas, en que el deterioro forestal y de los suelos (como ocurre también en las cuencas hídricas, las lagunas y los esteros) es evidente. Pero en el terreno de los desechos industriales y municipales, que crean un problema que se agrava cada año en grandes proporciones, se carece de información sistemática y suficiente. No se ha diseñado aún una política nacional para los desechos municipales, que incluya no sólo los de origen industrial sino los que emanan de las unidades de vivienda. Es más, el discurso oficial sobre la política ambiental en México parece referirse sobre todo a los recursos naturales, y se dice, en cambio, muy poco acerca del problema de los desechos industriales y municipales, no obstante que el sistema de normas y castigos (NyC) está diseñado en lo principal para contener o reducir la contaminación por emisiones de sustancias peligrosas y tóxicas resultantes de la actividad agropecuaria e industrial, y hasta cierto punto de la comercial y de los servicios.

Puede suponerse que en 1995 la situación ambiental de México continuó empeorando y que 1996 depara el mismo resultado. Es indudable, por lo demás, que, aun incrementando en buena medida los recursos destinables a los programas vigentes, los resultados positivos no se verán antes de muchos años. Se requerirá que dentro del propio sector público se coordine la política ambiental, al más alto nivel, de manera que constituya un todo integrado y no una serie de acciones individualizadas a cargo de diferentes secretarías de Estado, dependencias descentralizadas, empresas paraestatales y entidades federativas. Será preciso, asimismo, una cooperación y vinculación más estrecha de las autoridades ambientales con el sector productivo privado, el cual representa el conjunto de actores empresariales que, por medio de sus acciones productivas y otras, determina en gran parte el grado de contaminación y deterioro del ambiente. También tendrá que incluirse, en el marco de la política ambiental integrada, la interacción adecuada con el gran mundo de los hogares o unidades de vivienda que generan directamente desechos que contribuyen a la contaminación de suelos y aguas, o intervienen en el aumento y difusión de la contaminación atmosférica por medio del transporte urbano e interurbano, o en otras formas.

El efecto contaminador de la actividad industrial proviene de la emisión de residuos sólidos, líquidos y gaseosos caracterizados como peligrosos, y a veces tóxicos, que tienen por destino principal los sistemas de drenaje y los llamados tiraderos a cielo abierto, no controlados, así como otros destinos tales como los ríos y arroyos, las lagunas y esteros, los barrancos, etcétera, y en el caso de los gaseosos, una atmósfera ya cargada con las emanaciones de los vehículos automotores. Los establecimientos industriales y de

servicios, en especial las empresas medianas y pequeñas, y las microempresas, carecen de suficiente conciencia y conocimiento de la problemática ambiental, según lo reveló una encuesta reciente de investigadores de El Colegio de México¹¹

La política ambiental mexicana, en la parte referente a desechos industriales, se basa, como la de todos los países de la OCDE y otros, en la aplicación de normas y castigos (NYC). Aun cuando se ha mejorado su administración, en México existen sólo unas 80 normas, cuya aplicación dista bastante de ser rigurosa y eficaz. Las empresas grandes, sean nacionales, extranjeras o de capital mixto, suelen acatarlas, aun cuando no siempre al máximo posible, sino más bien lo suficiente para no transgredirlas, pero no lo bastante para tener un efecto ambiental importante. Se cumplen para estar ligeramente dentro de la norma, por ejemplo, emisiones de 90 sobre un máximo permitido de 100, pero no se desciende a 15 o 25, es decir, no se va siempre del “final del tubo” al principio del mismo, lo que supondría cambios en procesos técnicos que requieren a veces fuertes inversiones. No se está transitando todavía

lo suficiente de tecnologías ambientalmente sucias a otras limpias, o siquiera menos sucias.

En el caso de empresas medianas y pequeñas, las emisiones de sustancias peligrosas rebasan con frecuencia las normas, sea por desconocimiento, por imposibilidad técnica, por falta de financiamiento adecuado o por baja calidad de su propia gestión ambiental, según se desprende de los resultados de la encuesta citada de El Colegio de México.

Teniendo en cuenta nuevas tendencias entre los países miembros de la OCDE y estudios de esta organización y otras, empieza a prestarse atención, como hubiera sido lógico desde el principio, al posible empleo de instrumentos económicos, en concreto incentivos fiscales, financieros y otros, como complemento de las disposiciones reglamentarias, para inducir a las empresas a asumir conductas empresariales proambientales que a la vez resulten rentables y competitivas. Estas nuevas políticas, que además tienen fundamento en el capítulo 8 de la *Agenda 21* aprobado en la Conferencia de Río de Janeiro (CNUMAD92), y sobre lo cual buen número de instituciones académicas ha iniciado estudios, podrían complementar la política de NYC, a fin de inducir a las empresas a hacer las inversiones necesarias en equipo, cambios de tecnología y nuevos procesos que les permitan economizar agua y energía, reciclar desechos y reducir o evitar emisiones de residuos peligrosos, así como adoptar tecnologías limpias y con ello, además, mejorar su eficiencia y su competitividad. México no ha entrado todavía en esta nueva etapa, cuyo estudio apenas se inicia.

III. Política ambiental y regionalización

Lo anterior es una reseña del marco general en el cual evoluciona la política ambiental de México, ya de por sí difícil de llevar a cabo. Como ya se dijo, no se han dado pasos

11 Véanse Alfonso Mercado y Lilia Domínguez, “Contaminación industrial en la zona metropolitana de la ciudad de México”, en Comercio Exterior, vol. 45, núm. 10, octubre de 1995, pp. 766-774, Víctor L. Urquidi, “Instrumentos económicos para la política ambiental: estructura industrial y comportamiento empresarial en los países en vía de desarrollo, con referencia a México”, ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Instrumentos Económicos para un Comportamiento Empresarial Favorable al Ambiente, México, El Colegio de México, 16-17 de octubre de 1995.

hacia la elaboración de una política de desarrollo sustentable. Se trata solamente de una política ambiental nacional, todavía no integrada a las políticas de desarrollo socioeco-nómico, pero con algunos puntos de cooperación con Estados Unidos y Canadá.

Ahora analizaré una dimensión particular de la política ambiental en un país como México, relativamente grande en extensión y en economía, constituido en régimen político federal. En muchos países, incluido México, la política ambiental se inició en todo el territorio sin descentralización de funciones a sus entidades componentes. Desde 1989, y con mayor atención en la actualidad, se ha descentralizado la responsabilidad de las acciones proambientales, en particular por lo que hace a la aplicación de las normas. Éstas siguen siendo federales, no regionales, pero el programa administrativo de vigilancia y control, así como la determinación de los efectos ambientales en los casos que correspondan, se ha fincado en los gobiernos estatales, con la colaboración del gobierno federal. Esta tendencia es, sin duda, un resultado de nuevas políticas administrativas consideradas convenientes desde muchos puntos de vista, y tiene la ventaja de fijar la atención en los problemas locales y de involucrar a las comunidades respectivas. En determinadas circunstancias se podrá inducir una mayor demanda de protección ambiental y de programas de apoyo, así como una mayor eficiencia en la instrumentación de la política ambiental.

La federalización o descentralización de la política ambiental está prevista en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988. En la exposición de motivos de esta ley se afirma que:

El sentido político del proyecto [de ley] es pasar de una visión sectorial de las acciones de gobierno hacia fórmulas de coordinación más eficaces, de una alta centralización en las decisiones a la concurrencia de los tres niveles de gobierno en la solución y prevención de los problemas ecológicos; de una acción estatal fundamental limitativa a la corresponsabilidad de gobierno y sociedad, a la concertación de compromisos en torno a acciones, para canalizar adecuadamente demandas y contribuir a la solución efectiva de los problemas.

...[se define] el sistema de concurrencia entre los tres niveles de gobierno... [se] dispone la descentralización a las entidades federativas y los municipios de las facultades para prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera, la contaminación generada por aguas vertidas a los sistemas de drenaje y alcantarillado y de la producida por ruido, energía térmica, lumínica y vibraciones, de crear y administrar áreas naturales protegidas de interés estatal y municipal; de realizar las evaluaciones de impacto ambiental que no se reservan a la Federación... y de establecer y aplicar las sanciones por infracción a las disposiciones que se refieren a asuntos de su competencia.¹²

Estas ideas se elaboran con mayor detalle en el resto de la exposición de motivos, y están plasmadas en el articulado de la Ley; por ejemplo, en los artículos 1º, fracciones VIII y VIII; 4º, fracciones I y II; 6º, fracciones I a VII; 8º, fracciones V y VI; los artículos 12, 16, 38, 41, 42, 57, 58, 59; 111, fracción II; 112, fracción III; 116, fracciones I a IV, y otros, según

12 "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente", Mexico, Secretaría de Gobernación, 1988, pp. 13 y 15.

la temática específica de que traten (recursos naturales, atmósfera, emisiones municipales, vigilancia, etcétera). La legislación establece la descentralización, reserva a la Federación determinadas funciones y tareas y prevé mecanismos de relación o coordinación entre la Federación, los estados y los municipios, así como entre estos últimos dos, y con las diferentes autoridades sectoriales. Considera también casos en que por la naturaleza del fenómeno ambiental puedan establecerse mecanismos especiales en función del mismo, bajo iniciativa o tutela federal, como entre el Distrito Federal y la zona conurbada al mismo. Puede darse la cooperación entre entidades federativas sin que participe la Federación.

No obstante, si se parte de que en materia ambiental no hay fronteras reales, el descentralizar solamente por entidades federativas no parece ser la estrategia adecuada, o por lo menos no la única.

Para empezar, no todas las entidades federativas cuentan con la capacidad necesaria para aplicar las normas y las reglamentaciones existentes, y menos aún para investigar y analizar los problemas ambientales del estado. Ciertamente es que la Federación podría, sin duda, inducir esfuerzos de cooperación con los estados, con el apoyo de organismos descentralizados, bancos de desarrollo y otros, inclusive del sector empresarial local, pero para ello se requerirán periodos largos de capacitación de las burocracias locales, así como de capacidades de análisis y evaluación.

Igual o más importante es reconocer que, en materia ambiental, sería un error conceptual tener a la problemática de cada estado como independiente de la de otros estados contiguos o vecinos, o que sean parte de una misma cuenca hídrica. La descentralización por sí sola, como se prevé en la ley, no garantiza que se puedan armonizar las políticas ambientales de entidades federativas contiguas o de grupos de entidades federativas. El mejor ejemplo es la relación entre el Distrito Federal y el Estado de México, en las grandes zonas adyacentes y conurbadas, y en materia del uso del agua mexiquense por el Distrito Federal. Las dificultades prácticas de la coordinación de políticas ambientales entre los estados son enormes.

No bastaría acudir a lo que en México, en algunos casos, se llama regionalización, consistente en definir grandes bloques de estados, cada uno compuesto de tres o más entidades, con arreglo a alguna orientación de los puntos del compás: norte, noroeste, occidente, sureste, etc. Estados como Oaxaca, para tomar un solo ejemplo, se componen de zonas cuya vertiente es el Golfo de México y también de otras que dan al Océano Pacífico, con diferencias climáticas y ambientales. Lo que parece necesario es que se identifiquen y definan regiones y subregiones, o zonas, en que los fenómenos ambientales tendrían que considerarse en su alcance regional o subregional, más allá de límites territoriales y sin abarcar necesariamente toda la superficie de la jurisdicción respectiva o de la vecina. Como tampoco un municipio por fuerza constituye una zona integrada con otro, sea del mismo estado o de un estado vecino. Y así sucesivamente, atendiendo a criterios ambientales. Hace falta una “regionalización, subregionalización y zonificación ambientales”.

Cabe pensar, desde luego, en la zona de la frontera norte, o en subzonas de ésta, caracterizadas además por cierta homogeneidad industrial derivada de la importancia de

las industrias maquiladoras, por el uso del escaso suministro de agua en algunas de las áreas agrícolas industriales, y por el volumen de desechos industriales que resultan de determinadas actividades. De igual modo pueden considerarse regiones como la cuenca Lerma-Santiago, afectada por la industrialización y por las prácticas agrícolas y pecuarias de los estados circunvecinos, así como varias zonas del Bajío, Michoacán y Jalisco, la cuenca Orizaba-Río Blanco, la zona industrial CIVAC-Cuernavaca (tan vinculada al Distrito Federal), la de Monterrey-Saltillo y sus alrededores, la de Aguascalientes-Guanajuato, y asimismo la zona Tlaxcala-Puebla-Atlixco y aledaños de estas ciudades, la cuenca del Papaloapan, los complejos petroquímicos del sur de Veracruz y de ciertas zonas de Tabasco, la subregión de la península de Yucatán, y otras muchas, grandes y pequeñas. La lista, que seguramente existe ya para ciertos fines no ambientales, puede ser incrementada considerablemente.

Se precisa encuadrar la política ambiental, y sus aspectos de descentralización, en los marcos regionales y subregionales del desarrollo industrial y agropecuario, teniendo en cuenta, además, los sistemas interurbanos de transporte, las líneas de abastecimientos recíprocos, los suministros energéticos y muchos otros aspectos de integración regional. No todos los problemas ambientales en las distintas regiones y subregiones serán comunes a todas las entidades y municipios comprendidos, pero habrá sin duda algunos de importancia que trasciendan las fronteras estatales y, en consecuencia, requieran vinculaciones administrativas de orden regional y no sólo eventuales coordinaciones. Es obvio que la política ambiental de un estado determinado, o de un municipio, puede ser anulada por la ausencia de política ambiental, o por su insuficiencia o falta de adecuación, en otro estado o en un municipio contiguo.

Es posible que en México la idea de la planificación industrial regional no esté ya de moda. En el nuevo contexto, en que se han disminuido las funciones de planeación a largo plazo del Estado mexicano para adentrarse, en cambio, en el terreno de los instrumentos abstractos y en la recomendación de que se “vuele por instrumentos” sin precisar el lugar donde se requiere aterrizar, no tiene lugar la planeación. No obstante, la idea de la planeación regional y subregional tiene validez en muchas partes del mundo, por ejemplo, en Francia, lo que llaman el ordenamiento del territorio, sin delimitar las acciones sólo dentro de los confines de las unidades territoriales de una determinada jurisdicción política. En Estados Unidos no se ha abandonado la planeación regional y de determinadas cuencas, como tampoco en el Reino Unido. En Europa, en general, y por las razones que imperan en la constitución de la Unión Europea como ente con poderes supranacionales e intereses comunitarios, la planeación regional, que abarca la ambiental, está plenamente vigente. La economía regional es un hecho, y se basa en vinculaciones reales que el propio sistema económico y social ha generado y en muchos casos fortalecido.

Sería poco racional que en materia del ambiente se procediera a la aplicación de las políticas en contextos estrechos que no tuvieran en cuenta la realidad de las vinculaciones intrarregionales susceptibles de definirse e identificarse. México cuenta con numerosos y valiosos estudios de regionalización que tienen aplicación en diversos contextos. El

ambiental debe añadirse como elemento indispensable de un principio de aproximación a un futuro desarrollo sustentable y equitativo.

IV. Conclusión

El presente trabajo propone que la descentralización de la política ambiental en México, así como en otros países de dimensión semejante y estructura federal de la región latinoamericana, se plantee no entidad por entidad, sino sobre bases regionales o subregionales, zonales y subzonales, en todos los casos en que la interrelación entre la actividad económica y la problemática ambiental lo aconseje, sobre todo en las cuencas hídricas. La regionalización en México debería ser la base de la coordinación entre entidades estatales y, en su caso, municipales, para la definición y la ejecución de las políticas ambientales respectivas, dentro del marco nacional. Además, la política ambiental mexicana no puede ni debe desvincularse de la global y de la de los países con los cuales existe la mayor relación comercial y económica, en este caso Estados Unidos y Canadá, y secundariamente Europa occidental y Japón; en consecuencia, la regionalización de la política ambiental debe abarcar en especial la zona de la frontera norte a ambos lados de la misma. De igual manera, las zonas contiguas de las fronteras del sur, con Belice y Guatemala, deben considerarse en su conjunto. Además, cualquier zona en que el comercio exterior desempeñe un papel importante en el uso de los recursos naturales debería incorporar los impactos ambientales a los criterios de regionalización.

Se abriría así una dimensión mucho más provechosa que la actual a las políticas ambientales generales y a aquellas que, sobre esta base, puedan conducir al desarrollo sustentable.