

La SEMARNAT y la normatividad ambiental

Guadalupe Espinoza Saucedo
Norberto Soto Sánchez

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es la instancia del Poder Ejecutivo Federal encargada de la planeación del manejo de recursos naturales y políticas ambientales desde una lógica integral, donde se articulan objetivos económicos, ecológicos y sociales. El presente artículo hace un breve recorrido por la genealogía de la SEMARNAT y las políticas ambientales de nuestro país, y discute el paradigma que sustentó la normatividad ambiental nacional desde inicios del siglo XX hasta 2018. Se expone, también, cuál es la propuesta paradigmática actual de la Secretaría en materia de política ambiental: la *sustentabilidad como poder social*, y de qué manera contribuye la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos (UCAJ) a materializar la visión y misión de la nueva SEMARNAT.

Genealogía de la SEMARNAT (1917-1986)

A nivel mundial, el ambiente fue incorporado de manera reciente al campo de competencias de los Estados-nación y, por ende, también el establecimiento de una gestión pública en la materia. A las funciones iniciales del Estado –como la seguridad interior y exterior– se le fueron sumando paulatinamente otras, generando una intervención estatal más amplia dirigida a sectores como el minero, agropecuario, forestal, industrial y pesquero. Correlativo a esto, fueron creadas unidades administrativas para atender dificultades sociales como la salud pública, la educación y el trabajo. La protección al ambiente forma parte de estos nuevos objetivos del Estado, y ha sido abordada con mayor amplitud y énfasis en los últimos años.

En sentido estricto, el inicio de la gestión pública del ambiente y de los recursos naturales en México data del año 1917, cuando fue adoptada una nueva Constitución, la cual promovió cambios que implicaron una gran reforma política y administrativa. En

esta nueva Carta Magna queda establecido que la propiedad y potestad de las tierras y aguas corresponde originalmente a la nación, por lo que se estableció que ésta podía, en todo momento, imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público, así como regular –en razón del beneficio social– el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación con objeto, entre otras cosas, de regular su uso y cuidar su conservación. **En nuestro país, la Constitución provee un soporte jurídico que posibilita una gestión para la biodiversidad entendida como bien público.**

Podemos encontrar precedentes de la SEMARNAT desde la década de los veinte. Surgió entonces una gestión ambiental con una visión eminentemente productivista –en el marco ideológico del nacionalismo revolucionario– de los recursos naturales en tres subsectores:



el forestal, el pesquero y el hidráulico. La primera Ley Forestal fue expedida en este contexto, en 1926. Más adelante, en los años cuarenta, fue promulgada la Ley de Conservación de Suelos y Agua, y treinta años más tarde se publicó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

En 1972, nació la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente, dentro de la estructura orgánica de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia. Ese mismo año sucedieron dos acontecimientos importantes en cuanto al establecimiento de la noción de “sustentabilidad” como paradigma: el reporte del Club de Roma titulado *Los límites del crecimiento* y la celebración de la primera Cumbre de la Tierra, llevada a cabo en Estocolmo, Suecia. **Ambos eventos criticaban y ponían en duda la idea de crecimiento y desarrollo infinitos en el contexto limitado de nuestro planeta.**

A la par, motivaron la aparición y el impulso de movimientos ambientalistas, sobre todo en los países industrializados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue promulgada en 1976. A partir de ella, la responsabilidad sobre los asuntos del ambiente y de los recursos naturales se distribuyó entre la Secretaría antes mencionada y las de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y la de Reforma Agraria.

Teniendo dicho referente, el 25 de agosto de 1978 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el que fue creada la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental. Formaron parte de ella las Secretarías señaladas, al igual que las de Estado y Departamentos Administrativos, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Programación y Presupuesto, de Educación Pública, de Trabajo y Previsión Social, de Defensa Nacional, de Marina, el Departamento de Pesca y el Departamento del Distrito Federal.

Cuatro años después, en 1982, se logró una reforma a la Constitución con el objetivo de crear instituciones y definir las bases jurídicas y administrativas para la protección del ambiente. De este modo, para garantizar el cumplimiento de las leyes y reorientar la política ambiental del país en el sentido de dar un espacio a las temáticas ambientales, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). Finalmente se tomaban en cuenta los límites de la naturaleza y se consideraba lo que podría resultar hoy obvio: a medida que el desarrollo económico iba en ascenso, también la depredación de los recursos naturales. El mismo año fue promulgada la Ley Federal de Protección al Ambiente.



La normativa ambiental en el periodo neoliberal y la creación de la SEMARNAT

En 1987 apareció el Informe Brundtland: el “pilar tecnocrático” de posiciones ideológicas como el “capitalismo verde”, la “modernización ecológica”, la “economía verde” y el “*Global Green New Deal*”. Este documento coincide con la aparición del periodo neoliberal en nuestro país, que aceleró la reducción del aparato estatal y la privatización de la economía. En lo que concierne al ambiente, todo ello representó un nuevo énfasis en la perspectiva productivista de los recursos naturales, pero ahora desde la lógica de la desnacionalización.

En este tenor, en 1988, se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual representa la base de la política ambiental en México. Un año después, tuvo lugar la creación de la Comisión Nacional del Agua como autoridad federal en los ámbitos de la administración del agua, vigilancia en el cumplimiento de la normativa sobre descargas y tratamientos hídricos y protección de cuencas hidrológicas.

En el contexto internacional de la *Declaración de Río de Janeiro*, en 1992, la SEDUE se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y fue creado el Instituto Nacional de Ecología (INE) –hoy Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)–, así como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). **Tras esta declaración, el paradigma del desarrollo sustentable se posicionó como el discurso oficial a nivel mundial para abordar las temáticas ambientales.**

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) fue creada en diciembre de 1994, como respuesta a la necesidad de planeación del manejo de recursos naturales y políticas ambientales desde una lógica integral. Dicha Secretaría articuló objetivos económicos, ambientales y sociales. Su punto de vista se nutrió de las reformas de 1992 a la LGEEPA donde se define el desarrollo sustentable como:

El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del

equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Finalmente, el 30 de noviembre de 2000, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada y adicionada. De este modo se creó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con el objetivo de lograr una gestión funcional que haga posible impulsar una política nacional para proteger el ambiente. La política ambiental es, por consiguiente, una política de Estado. Un año después, México se convirtió en el primer país latinoamericano en firmar el Convenio de Estocolmo para proteger la salud humana de los contaminantes orgánicos persistentes.

Hay que recalcar que, hasta aquí, la perspectiva productivista con que fueron considerados el ambiente y los recursos naturales en las políticas del Estado mexicano desde 1917 continuó. La noción de “productivismo” refiere a la premisa que hace de

1988

1989

1992

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Comisión Nacional del Agua

Declaración de Río de Janeiro

Secretaría de Desarrollo Social

Instituto Nacional de Ecología

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

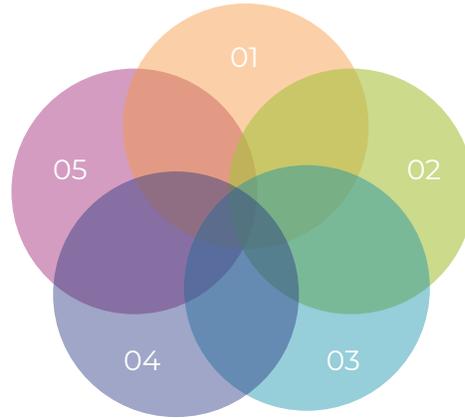


la productividad y del desarrollo económico medible el fin último de las sociedades. Con base en dicha lógica la ciudadanía ha quedado marginada tanto en la confección de leyes como en la toma de decisiones en política ambiental. Más aún, el productivismo –paradigma cardinal de las políticas ambientales en nuestro país– ha conllevado una relajación en la aplicación de la normativa ambiental, subordinándola en mayor o menor medida a los intereses del capital, situación que se acentuó durante el periodo neoliberal, es decir, desde la segunda mitad de la década de los ochenta hasta 2018.

La nueva SEMARNAT y la sustentabilidad como poder social

La SEMARNAT tiene la misión de incorporar, en las distintas dimensiones de la sociedad y la función pública, criterios e instrumentos que nos permitan asegurar la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales del país, para lograr una política ambiental integral e incluyente a través de la cual se pueda conseguir el desarrollo sustentable.

Aspectos prioritarios en los que deben trabajar tanto la SEMARNAT como los diversos Órganos Desconcentrados y Descentralizados del Sector Ambiental Federal:



- 01 Conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad.
- 02 Prevención y control de la contaminación.
- 03 Gestión integral de los recursos hídricos.
- 04 Combate al cambio climático.*
- 05 Ciudadanización de la política ambiental.

(*) Nuevo eje rector de esta Secretaría.

1992	1994	2000	2001	2019
Reformas a la LGEEPA	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	México firma el Convenio de Estocolmo
				Reestructuración de la SEMARNAT

Esta misión se ha establecido sobre la base de una visión en la cual México llegue a ser un país en el que la ciudadanía cuente con poder de decisión en las políticas ambientales, y que resguarde una preocupación genuina por proteger y conservar el ambiente, así como por el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en conciliación con el desarrollo económico, la convivencia armónica con la naturaleza y la diversidad cultural.

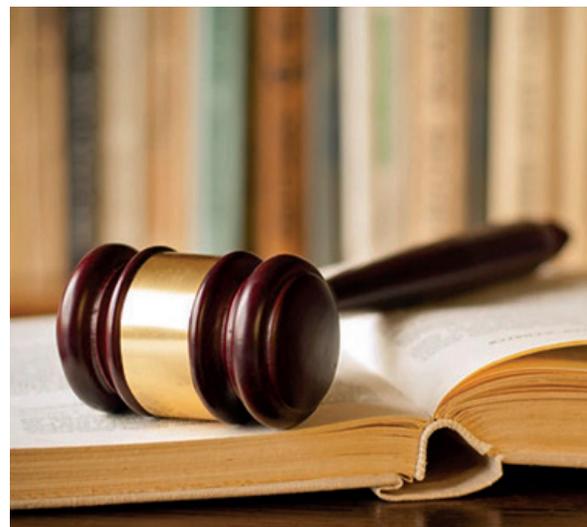
Para consolidar esta misión y visión, el actuar de la Secretaría deberá tener como guía moral el valor de la honestidad y, por ende, la lucha contra los privilegios en el cuidado al ambiente. Hablamos ya del modo en que el paradigma productivista prevaleció en los sexenios neoliberales, reflejándose incluso en la definición de desarrollo sustentable de la LGEEPA. **Hoy el paradigma que orienta el quehacer de la SEMARNAT es el de la sustentabilidad como poder social.** Con ello, nos referimos a la ciudadanización progresiva de la política ambiental –el empoderamiento de asambleas de barrios, comunidades, cooperativas, pueblos indígenas, etc.– y al acotamiento de los excesos del capital –el traslado de las decisiones en materia de políticas ambientales del lugar de los intereses económicos al de la ciudadanía–.

La UCAJ y la normatividad ambiental

Dentro de la estructura orgánica de la SEMARNAT se encuentra la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos (UCAJ). Su objetivo es conducir la defensa jurídica de los asuntos contenciosos, dictaminar instrumentos jurídicos de aplicación y fortalecer el marco jurídico ambiental para preservar la legalidad y eficacia de las actividades institucionales del Sector Ambiental.

En este sentido, la UCAJ debe velar por la aplicación plena de la normatividad ambiental y del respeto a los derechos humanos, garantizando el cumplimiento de los artículos constitucionales 1, 2, 4 y 27, en beneficio de las personas, de los pueblos y de las comunidades indígenas, con estricto apego a los principios jurídicos pro persona y de progresividad, y velando siempre por el bien común, así como por el cuidado, protección, preservación y conservación del ambiente. El planeta Tierra es nuestra casa. Llevar a cabo las acciones mencionadas es responsabilidad de todos, pero, principalmente, del Estado mexicano.

Artículo constitucional	Relevancia para la UCAJ
1	En el que se reconocen los derechos humanos de todas las personas.
2	Relativo a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como de comunidades equiparables.
4	En el cual se establece el derecho al medio ambiente sano y al agua.
27	Referente a la propiedad de la tierra y bienes naturales, como ejidos y comunidades agrarias.



En el entendido de que la ley no es un fin en sí mismo, todo sistema de leyes debe ser una respuesta a las condiciones materiales de existencia de las sociedades que rige; su fin debe ser dar solución a las problemáticas que las aquejan. La rectoría del Estado en materia ambiental debe ejercerse a través de una política integral donde se incluya el cuidado al ambiente, desde el enfoque que impone el cambio climático, siempre en respeto a los derechos de los núcleos agrarios, así como a los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables –como las comunidades afroamericanas–, buscando consolidar el paradigma de sustentabilidad como poder social.

La historia de México continúa escribiéndose y, desde la Secretaría, tenemos la oportunidad histórica de contribuir para lograr la ciudadanización de la política ambiental de nuestro país, rescatando el pasado que también es presente y con el cual vislumbramos y construimos el futuro. ■