

**La experiencia de México en la
formación institucional para la
integración de la biodiversidad al
desarrollo: 25 años de trabajo sostenido**

Julia Carabias

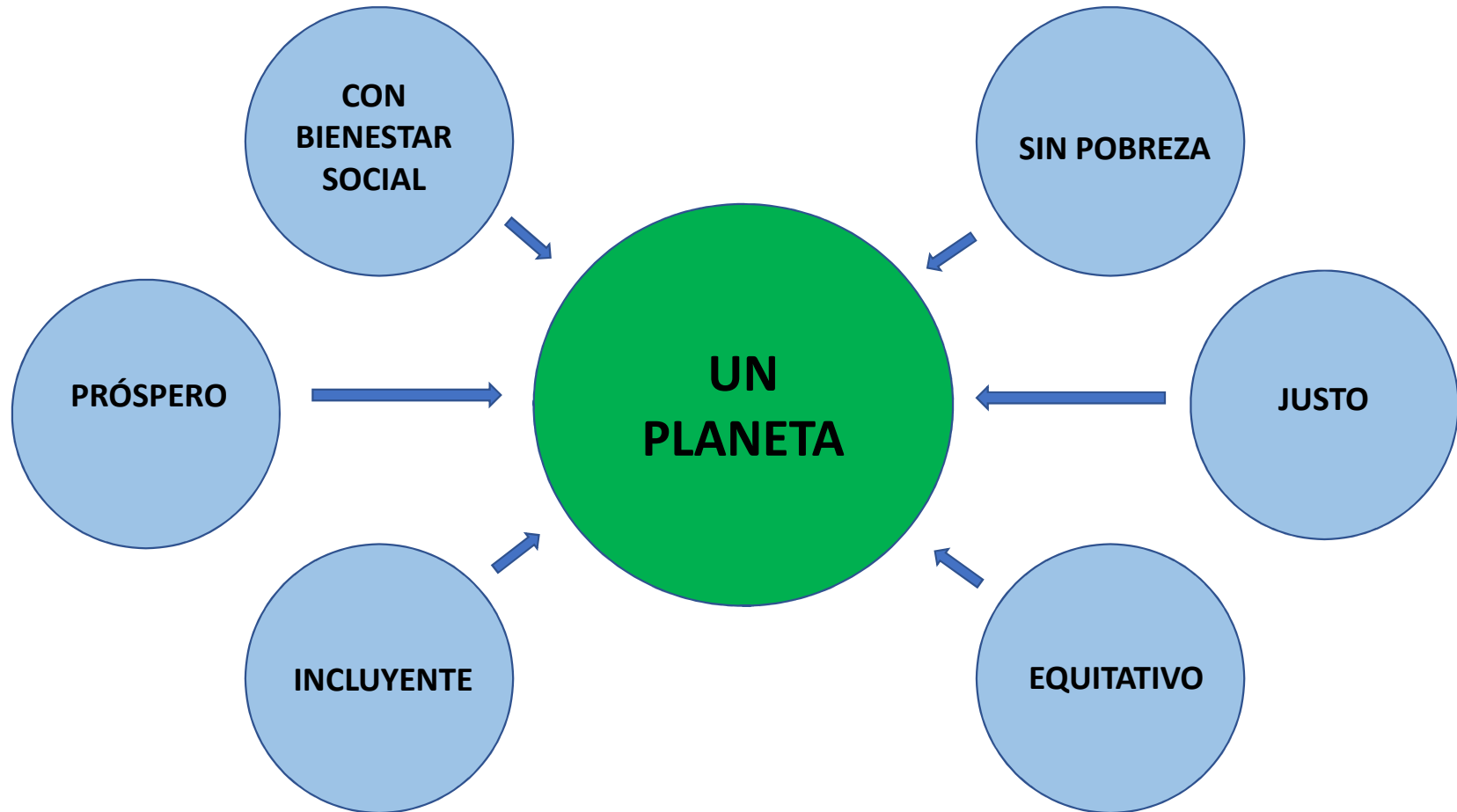
Facultad de Ciencias, UNAM

Santiago de Chile, agosto 2017

- CONTEXTO
- LAS INSTITUCIONES PARA LA GESTIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN MÉXICO
- LECCIONES APRENDIDAS
- RETOS

CONTEXTO

META ASPIRACIONAL GLOBAL



El mundo debe cambiar su insostenible estilo de desarrollo. La pérdida de dinamismo y la inestabilidad del sistema económico, las desigualdades y tensiones causadas por la concentración de la riqueza y los ingresos entre los países y dentro de ellos, y el riesgo de una grave crisis ambiental son factores cada vez más visibles y presentes en el debate (Cepal 2017).

Horizontes 2030

La igualdad en el centro del desarrollo sostenible





Su cumplimiento obliga a planear con un enfoque integral, comprendiendo las interacciones entre las dimensiones económica, social y territorial con la sustentabilidad ambiental

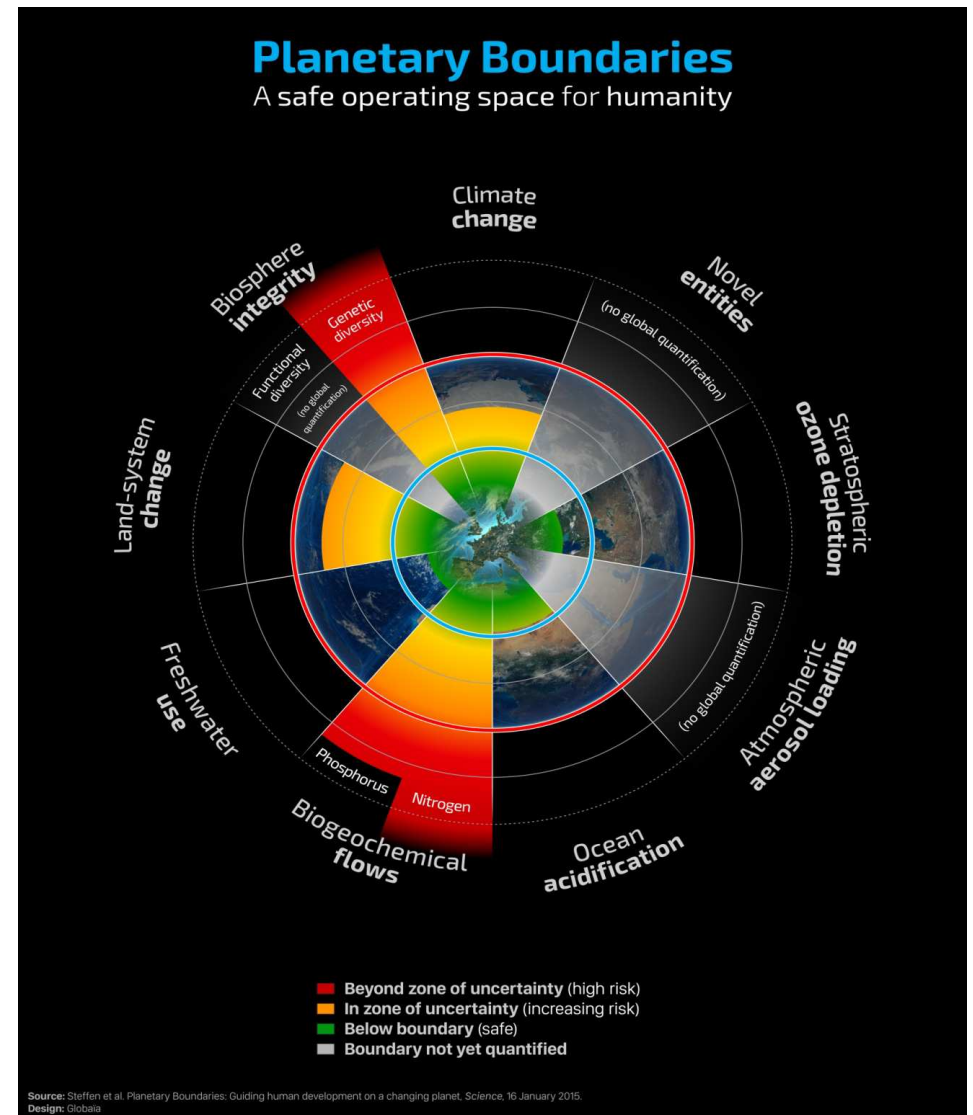
Es una agenda civilizatoria.....

Alicia Bárcena

- No estamos preparados para enfrentar el nuevo reto
- Necesitamos una nueva generación de políticas, instituciones e instrumentos:
 - Científica/académicas
 - Gubernamentales
 - De las sociedad
 - De las empresas

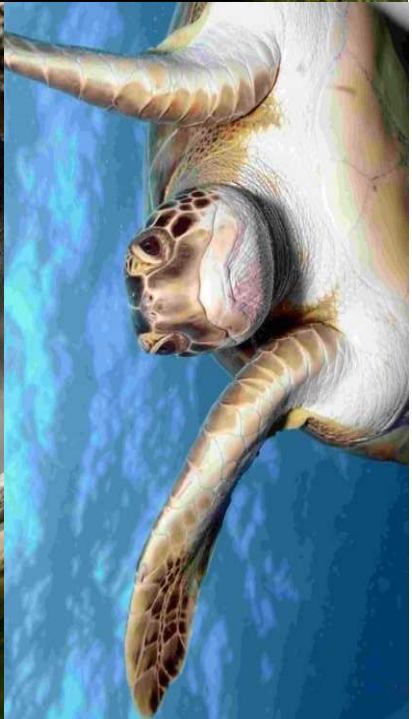
La interferencia humana sobre el funcionamiento de la naturaleza no tiene precedente

Se han rebasado varios límites planetarios y otros están en proceso de llegar a una situación de riesgo

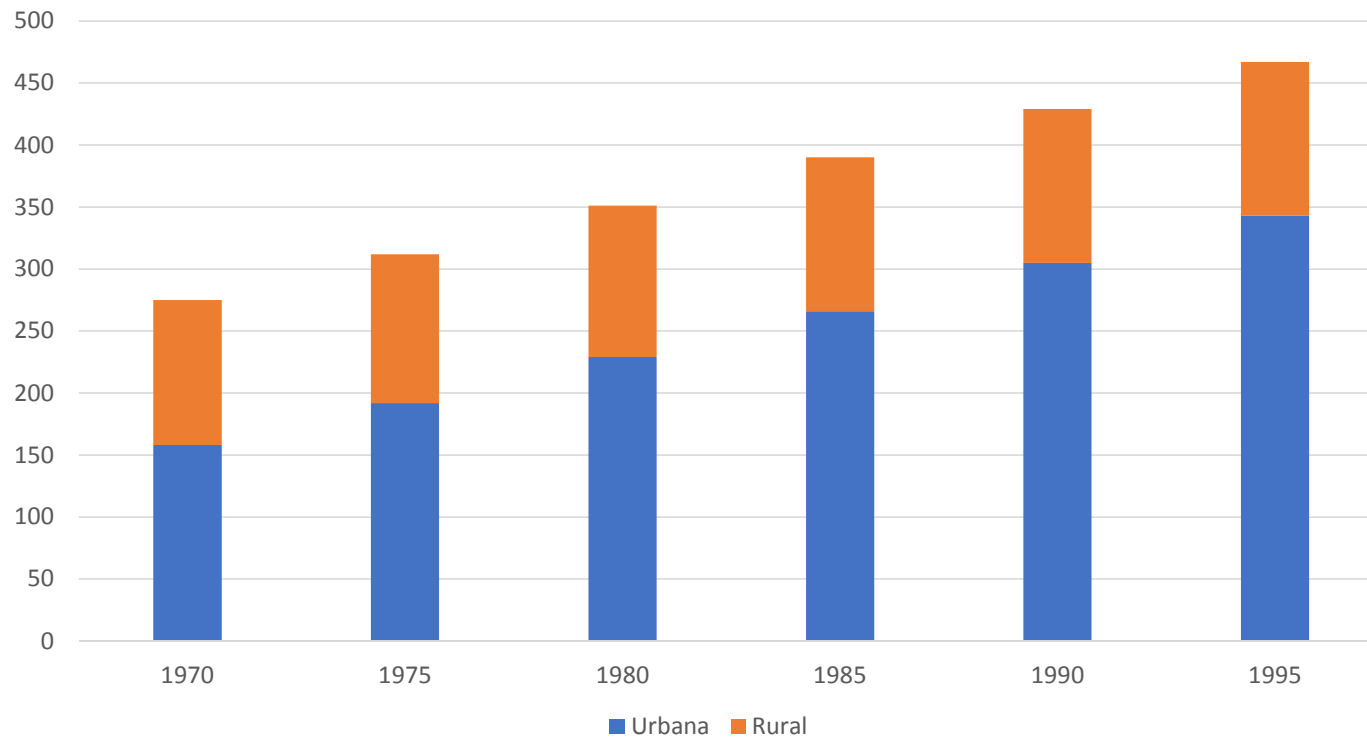




Si bien la dimensión ambiental ya no es ignorada, el tema del cambio climático es el que ha captado la atención de las agendas globales, regionales y nacionales



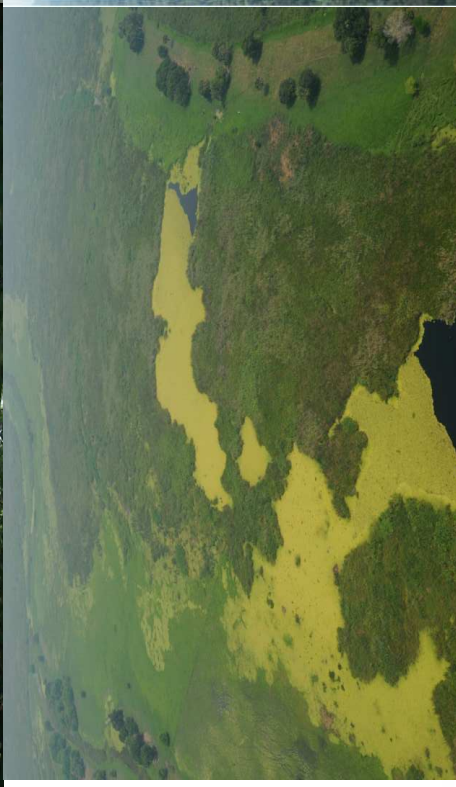
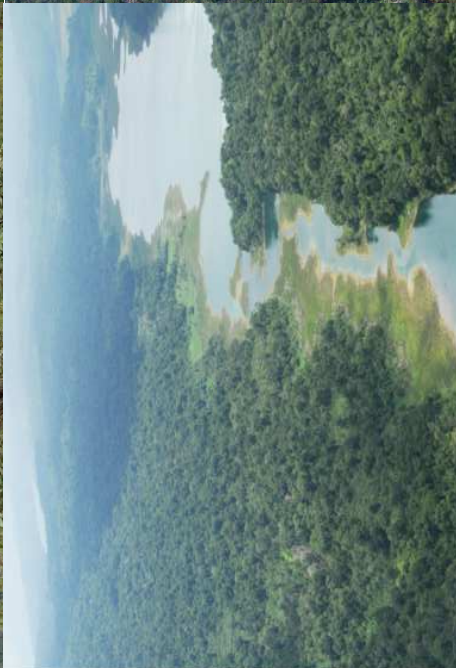
Población rural-urbana América Latina millones de personas





La visión sobre el medio rural se limita a la población campesina

Las políticas para el campo se diseñan desde la óptica urbana y se concentran en las actividades agropecuarias y de asistencia social



América Latina y el Caribe, en sus 20 millones de km² contiene todos los tipos de ecosistemas del mundo y la mayor biodiversidad

El desarrollo no lo hemos basado en nuestra biodiversidad ni tampoco en las culturas milenarias de la región



- A pesar de su riqueza natural, en la región existen 160 millones de personas viviendo en condiciones de pobreza
- Las tendencias de degradación ambiental no paran
- En México los costos totales por degradación y agotamiento de recursos naturales promediaron 7.7 del PIB
- En las próximas décadas estaremos enfrentando presiones adicionales en la mayoría de los sectores.

Un crecimiento económico sostenido y sustentable, que contribuya a la reducción de la pobreza y mejore la calidad de vida tiene como requisito ineludible:

- la prevención y reversión de los procesos de deterioro ambiental, que mantenga la funcionalidad de los ecosistemas
- el manejo sustentable y diversificado del capital natural que genere producción, riqueza, empleos y nuevos ingresos

Alguna de las adversidades que enfrentará una política de sustentabilidad ambiental:

- Poca valorización económica y cultural de los ecosistemas y sus servicios en contraste con los sistemas agropecuarios
- Acelerado crecimiento poblacional y ocupación territorial en el medio rural muy dispersa
- Tensiones mayores entre crecimiento económico y protección ambiental, por la acumulación de rezagos en el desarrollo.
- Conflictos al alza por la desigual distribución de recursos naturales.
- Deficientes capacidades técnicas y organizativas
- Continuidad de las insuficiencias presupuestales.
- Condiciones críticas de gobernabilidad ambiental.
- Insuficientes e ineficientes instrumentos de planeación que favorezcan la alineación de políticas públicas
- Presiones adicionales por impactos globales en ascenso y nuevas rondas de compromisos internacionales.

PRINCIPIOS RECTORES PARA INTEGRACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La biodiversidad tiene un valor intrínseco. Los humanos somos parte de ella y no tenemos derecho de interrumpir la evolución de la vida

La biodiversidad constituye el capital natural de las naciones para su desarrollo y bienestar

Mantener la funcionalidad de los ecosistemas es condición *sine qua none* para un crecimiento sustentable y sostenido, para la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida

Los sistemas productivos deben ser sustentables y diversificados

Una nueva cultura que valore y respete la biodiversidad y sus servicios ambientales, disminuya el consumo y exija productos sustentables

LAS INSTITUCIONES PARA LA GESTIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN MÉXICO

Características de las políticas e instituciones sobre la administración de los recursos naturales en las primeras 7 décadas del siglo XX:

- Enfoque productivo, extractivo y sin reparar en la renovabilidad de los recursos, ni en los impactos en el medio ambiente.
- Instituciones y funciones dispersas y de muy bajo nivel jerárquico
- Recursos forestales se aprovechaban mediante concesiones a terceros.
- La pesca concesionada a la flota pesquera extranjera
- La política hidráulica regida por las grandes obras de riego para la agricultura
- La gestión de las áreas naturales protegidas asociada al sector agropecuario y forestal. Solo en los años treinta tuvo un verdadero impulso.
- El uso de la vida silvestre se regulaba bajo los criterios de la cacería.

Lo ambiental, simplemente, no era tema

ETAPA 1: LA GESTIÓN AMBIENTAL COMO UN ASUNTO DE SALUD PÚBLICA (1971- 1981)

Contexto y presiones de esta década:

- Conferencia de Estocolmo, 1972
- Alto crecimiento económico basado en hidrocarburos
- Alto crecimiento demográfico
- Acelerada apertura de tierras al cultivo (destrucción trópico húmedo)

- Se crea la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Énfasis: impactos en la salud humana
- Primera Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental
- Se mantuvo con el mismo enfoque productivo sobre los recursos naturales sin atender la conservación.

ETAPA 2: EL ENFOQUE ECOSISTÉMICO EN LA GESTIÓN AMBIENTAL (1982-1992)

Contexto

- Se organiza la sociedad
- Los partidos políticos incluyen el tema ambiental en sus plataformas políticas.
- Primer debate nacional entre partidos sobre medio ambiente.
- La respuesta del gobierno: nueva institución
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), con la Subsecretaría de Ecología y Alicia Bárcenas a la cabeza.

Características:

- Se amplia la visión de la gestión sobre los problemas urbanos y los de protección de los ecosistemas naturales
- Se elaboró el primer Programa Nacional de Ecología,
- Reforma constitucional de 1987: establece como obligaciones del Estado la protección ambiental y la preservación y restauración ecológicas.
- Se expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental (1988) pionera en América Latina, moderna y con una visión integral del medio ambiente
- Se integran a la ley: la evaluación de la manifestación del impacto ambiental y el ordenamiento ecológico del territorio.
- Las áreas naturales protegidas se integran en una subdirección de la Sedue y se crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- Se incrementó el presupuesto
- Fuertes presiones del sector privado y agropecuario renuentes a ser normados
- Contexto económico adverso, de crisis y recesiones recurrentes.

ETAPA 3: LO AMBIENTAL VINCULADO AL COMBATE A LA POBREZA (1992-1994)

Contexto:

- La Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro) en 1992 cuyo énfasis fue la vinculación ambiental con la pobreza.
- La negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y del ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Nueva institución: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)

- Instituto Nacional de Ecología (INE) para la normatividad y la regulación
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) para la inspección y la vigilancia
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), una comisión intersecretarial permanente que, durante sus dos décadas y media de existencia, se ha convertido, a nivel mundial, en la más prestigiada en su género.

ETAPA 4: LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES (1994 - 2000)

Contexto:

- Continúan las sinergias positivas de la Cumbre de Río
- Momento más sólido de la sociedad organizada
- Consolidación de las ciencias de la ecología y surgimiento de las ambientales

Nueva institución:

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap)

Se integran en una sola institución las políticas de protección y uso de los recursos naturales para garantizar su aprovechamiento con criterios de sustentabilidad ambiental

Se conjuntó la regulación y administración ambiental, forestal, pesquera e hidráulica, y la inspección y vigilancia

De una visión sectorial se transitó a una integral con tres líneas programáticas rectoras :

- Freno y reversión de las tendencias de deterioro
- Uso sustentable de los recursos naturales
- Contribución al desarrollo nacional sustentable y a la superación de la pobreza

En materia de integración de la biodiversidad a los sectores productivos los cambios más importantes fueron:

- Se creó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y el Consejo Consultivo Nacional.
- Se acabó con las concesiones a terceros en el uso de flora y fauna y se establecieron las unidades de manejo de la vida silvestre; los permisos de uso se reservaron a los dueños de la tierra y se expidió la Ley de Vida Silvestre poniendo fin a la Ley de Caza y sus vicios.
- Se establecieron los planes de manejo forestal sustentables como condición para recibir permisos de aprovechamiento y los permisos se otorgan solo para los dueños del tierra.

- Se estableció como obligatoria la Carta Nacional Pesquera, para evaluar el estado de salud de las pesquerías, otorgar los permisos en función de la capacidad de carga y ordenar las pesquerías
- Se establecieron los Programas de Desarrollo Regional Sustentable para regiones con alta biodiversidad en zonas de pobreza extrema
- Se reformó de manera muy sustantiva la LGEEPA
- Se fortaleció a la Conabio
- Se creó en el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (fondo privado) el Fondo especial de ANP con la transferencia de recursos del GEF para su uso en el largo plazo
- Se negoció con el GEF la entrada de México en el Corredor Biológico Mesoamericano el cual se consolidó durante las siguientes 2 décadas

- Las mayores resistencias surgieron de los sectores agropecuario, turístico y minero.
- Los logros con los otros sectores requirieron de la intervención presidencial y no fue debido a un arreglo institucional y legal que lo favoreciera.

2001 a la fecha

La integración de la sustentabilidad ambiental al desarrollo recibió un importante revés en 2001

- Se desarticuló el sector pesquero del ambiental trasladándolo al sector agropecuario
- La Semarnap se convirtió en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)

Avances en este último periodo:

- Creación de la Comisión Nacional Forestal (Conafor)
- Nuevos instrumentos económicos de compensación por la protección de la biodiversidad como el pago por servicios ambientales.
- Los programas de áreas naturales protegidas, los de conservación y manejo de la vida silvestre y ecoturismo tuvieron continuidad
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación integró el tema ambiental con interpretaciones muy favorables a la biodiversidad



ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

VISIÓN 10-20-40

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



SEMARNAT

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

PROGRAMA ESPECIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

La Ley de Cambio Climático, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático (PECC), constituyen el mejor proceso de planeación integral de gobierno y contiene un eje transversal de biodiversidad



COMISIÓN DE LEGISLACIÓN DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios

LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO
Última Reforma DOF 01-06-2016

LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012

TEXTO VIGENTE

Última reforma publicada DOF 01-06-2016

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

“EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

Artículo Único.- Se expide la Ley General de Cambio Climático, para quedar como sigue:

LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

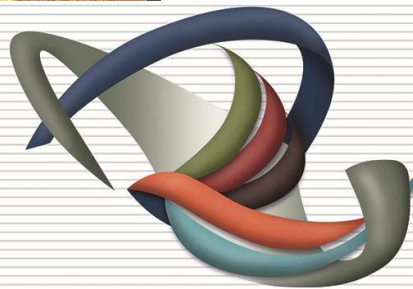
Artículo 1o. La presente ley es de orden público, interés general y observancia en todo el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción y establece disposiciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático. Es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico.



ADAPTACIÓN

AL CAMBIO CLIMÁTICO

Cordinación General de Adaptación al Cambio Climático



Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México

Plan de Acción • 2016 - 2030

Elaborada por Conabio,
con la coordinación de
27 instituciones del
sector público y 378
expertos,

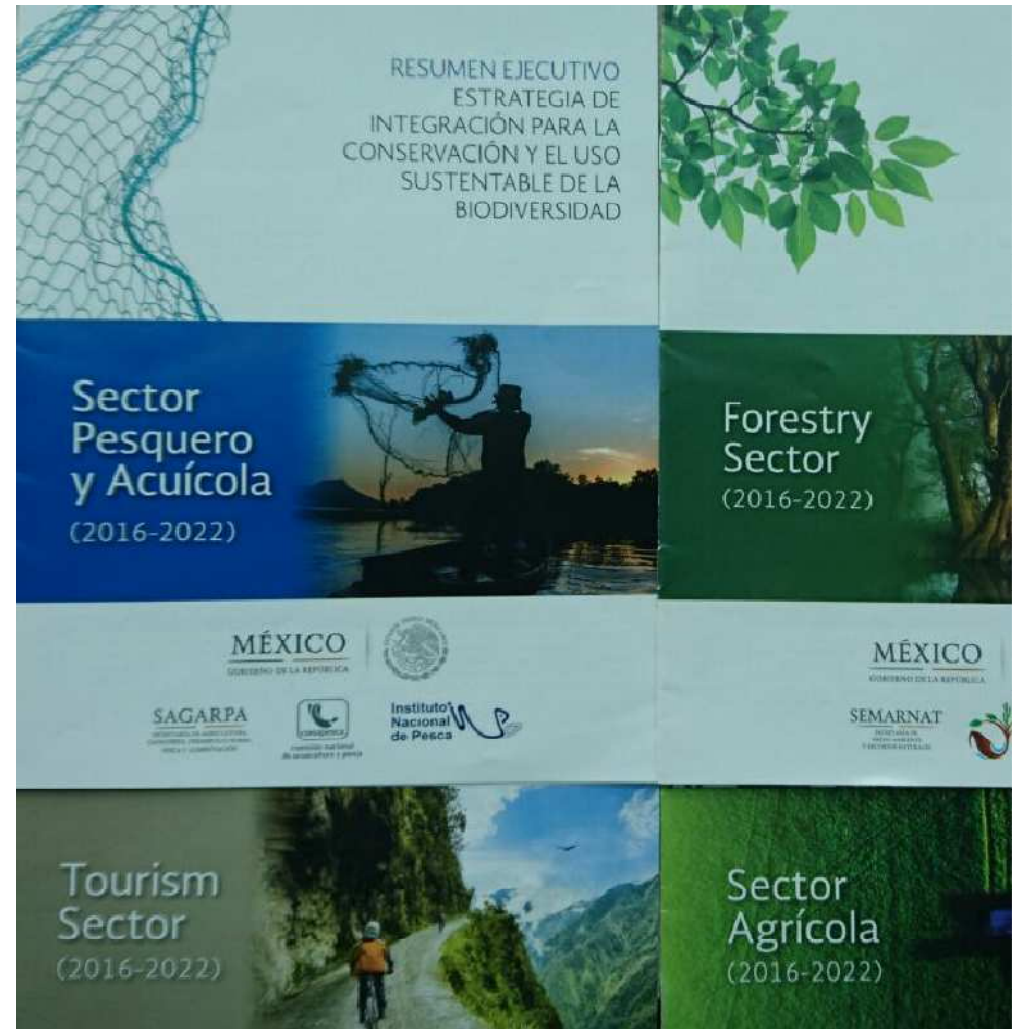


Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México

- Constituye el mayor esfuerzo hecho en el país para integrar criterios de conservación y uso sustentable de la biodiversidad en las políticas, los planes y los programas de todos los sectores económicos del país.
- La Estratégica está conformada por 6 ejes estratégicos:
- Ejemplo mundial, reconocido en la COP13 de Biodiversidad.
- **Limitante: su implementación, seguimiento y evaluación no tienen un anclaje institucional ni legal.**



Estrategia de integración para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, para el sector pesquero y acuícola, forestal, turístico y agrícola, elaborada en el contexto de la COP13 con la participación de las instituciones responsables del sector público (Sagarpa, Semarnat, Conabio, Conafor), la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) y la Iniciativa de Finanzas de la Biodiversidad (BIOFIN -México).



Avances en la planeación territorial:

Objetivo: Mejorar las condiciones de vida de la población local, mediante la generación de empleos “verdes” y nuevos ingresos..

Impulso a sitios piloto para una gestión integral:

- en territorios de alta biodiversidad,
- con amenazas de cambio de uso de suelo,
- con la presencia de áreas naturales protegidas,
- fomento de una planeación ordenado,
- participación distintas instancias de gobierno, comunidades, academia y ong,
- con mecanismos financieros de largo plazo,
- implementación de sistemas productivos sustentables

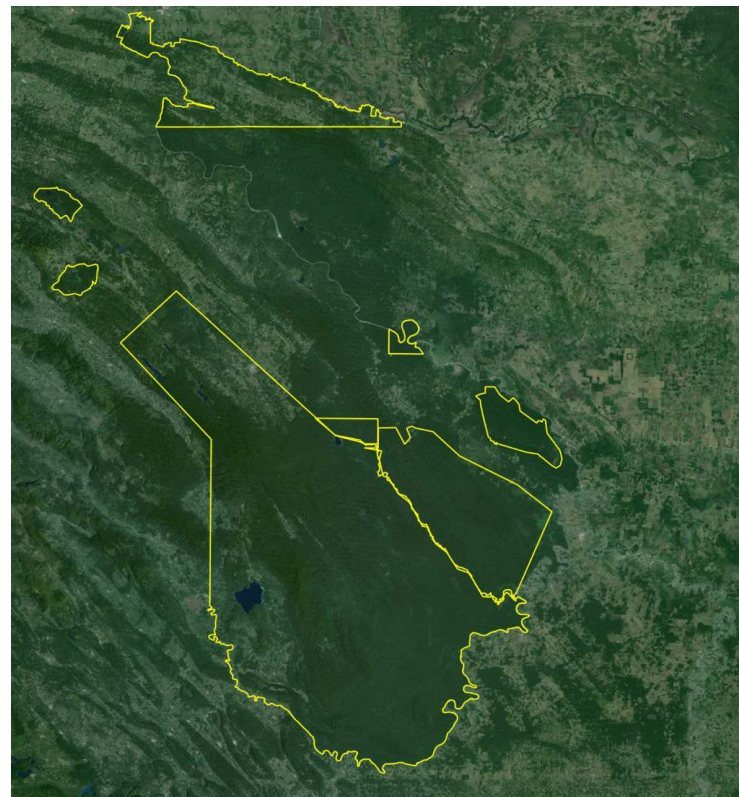
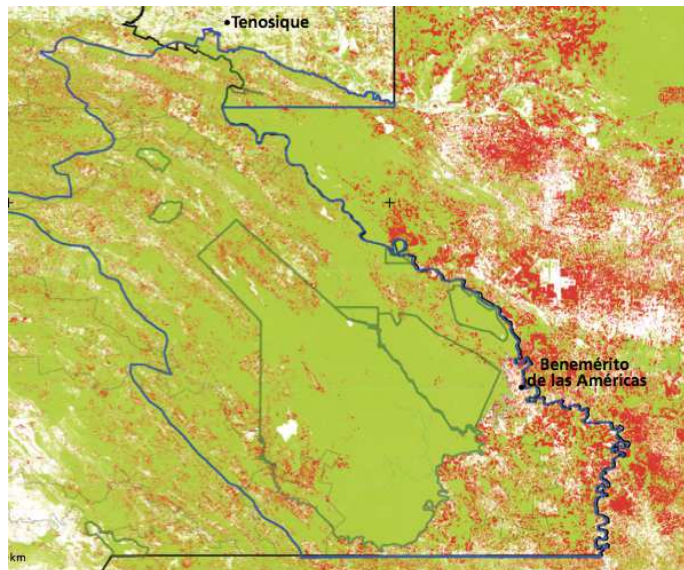
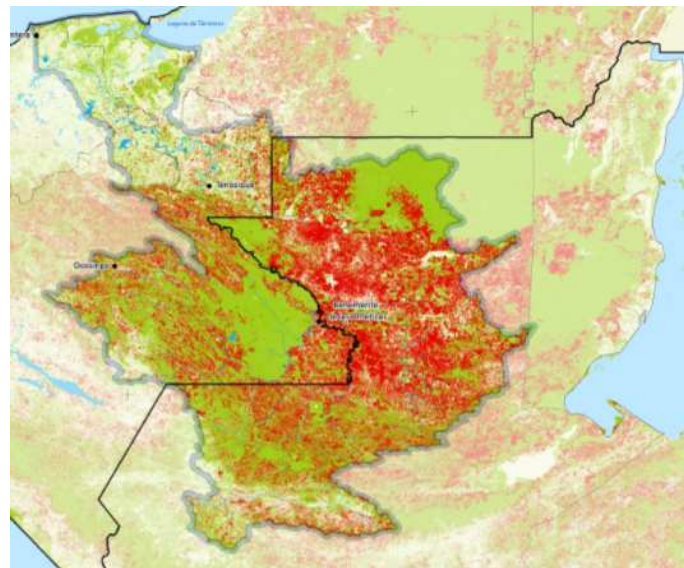
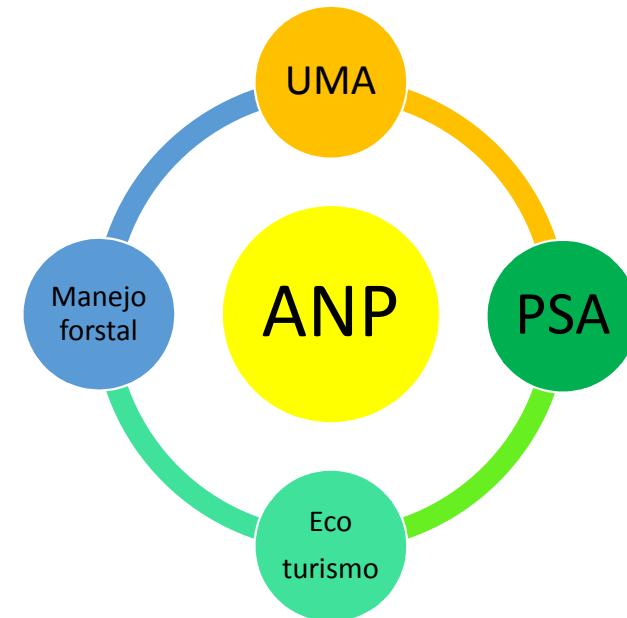
Modelo de intervención gestión integral Selva Lacandona

**Respeto a la integridad de las
ANP y conectividad**

**Fomento al manejo
sustentable de RN**

**Organización de actores
locales para la producción**

**Mecanismos de gobernanza
y fondo financiero**



Retrocesos y estancamiento del último periodo:

- Inicio de la presente administración con prioridad sobre el crecimiento económico en el que “el medio ambiente no será obstáculo”. Cambio en los últimos dos años pero sembró desconfianza
- Recortes sustantivos de personal y de presupuesto, incluyendo el personal calificado
- Los apoyos económicos para el manejo de bosques nativos por parte de las comunidades se fueron transfiriendo hacia las plantaciones forestales del sector privado
- Se relajó la observancia de los criterios de sustentabilidad en el manejo de las pesquerías, se frena la evaluación y los permisos no se otorgan con bases científicas; no se incrementó la producción
- La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegida recortó personal y presupuesto; se desatienden las ANP *in situ* ; se burocratizó la institución
- La aplicación de la ley..... gran ausente

- Las políticas poblacionales fueron de la mano con la ideología del régimen político en el gobierno (12 años de oscurantismo); se incrementó las tasas de crecimiento de la población, retrasando al estabilidad, particularmente en zona de pobreza
- Pérdida de vocación de la función pública y de “*oficio*”; funcionarios con expectativas de escalafón por encima de sus responsabilidades
- Gobiernos estatales sin apoyos; se recortaron las transferencias en materia ambiental; las capacidades estancadas y las voluntades muy desiguales
- Debilitamiento y falta de credibilidad en el gobierno y en el Congreso
- Mayor problema: la desintegración crónica de la economía –y la política económica- con la protección ambiental, y de ésta con la política social

LECCIONES APRENDIDAS

- Los cambios desde 1995 han sido progresivos, aunque con vaivenes
- El contexto global y los acuerdos multilaterales son un importante motor de cambio
- La integración en una institución de los temas ambientales y de manejo de los recursos naturales permitió incluir criterios de sustentabilidad en el uso; esto se puede solo cuando se establecen mecanismos de coordinación, planeación, seguimiento y evaluación internos; pero son vulnerables por no ser legales; están sujetos a la voluntad de los titulares
- Cuando las decisiones se toman con bases científicas, y con la participación de los sectores y actores, los resultados son más sólidos, aunque más complejos para su implementación (ie. negativas de permisos)

- La interfaz entre la toma de decisiones y la generación de conocimiento científico deben tener algún grado de autonomía para generar confianza y evitar manipulación (ie. Conabio, antes INP)
- La participación social y el escrutinio público hacen difícil y lenta la toma de decisiones y desgastan a los funcionarios, pero los logros se mantienen en el largo plazo
- El involucramiento directo a nivel del Jefe del Ejecutivo es indispensable y permite avanzar a saltos; pero la falta de estructuras que mantengan esa voluntad dificulta la estabilidad de largo plazo (ANP, CC)
- La coordinación entre sectores gubernamentales requiere de estructuras orgánicas; hoy depende de la voluntad de los pares y, por lo general, se evaden compromisos cuando hay visiones encontradas. Avance COP13..... ¿seguimiento?

- Los instrumentos legales que promuevan u obliguen la coordinación son escasos y, por lo general, carecen de dientes debido a que en los procesos de legislación se concilian los intereses encontrados y el resultado es débiles (ordenamiento ecológico, cauce ecológico, manejo integral de cuencas)
- El costo político del ordenamiento territorial no lo asumen los gobernantes durante sus periodos y se incrementa la vulnerabilidad aplazando las decisiones de fondo; la sociedad no presiona
- Las políticas hacendarias son una limitante para el fomento de innovadores proyectos productivos en el campo; prevalecen los subsidios perversos (ecoturismo vs ganadería)
- El envejecimiento de la población rural que no trasfiere la tierras a sus sucesores (ejidal, comunal y privada) y la falta de opciones productivas diversificadas en el campo, esta desperdiciando el bono demográfico, empujando a la juventud a acciones ilícitas, o a migrar con las consecuencias sociales que todos conocemos

RETOS

Es necesario transitar hacia una nueva generación de políticas, instituciones y mecanismos de gestión que respondan a los retos globales ambientales y sociales del siglo XXI.

- Las políticas públicas ya no pueden ser sectorializadas, compartamentalizadas; deben diseñarse e implementarse con una visión integral y territorial, multidisciplinaria, determinando los factores de presión y las fuerzas de cambio que resuelvan los problemas de fondo
- Las decisiones deben basarse en la mejor ciencia posible
- Se requieren mecanismos obligatorios, de coordinación, transparentes y con rendición de cuentas entre las instituciones y los órdenes de gobierno, así como la apertura de espacios de participación de la sociedad para la toma de decisiones

Ejemplo de complejidad:

ODS #2 “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”

No podrá alcanzarse con los esquemas actuales.

- será necesario duplicar la producción de alimentos
- tal y como se realiza en la actualidad, principal causa de la degradación del suelo, alteración del ciclo hidrológico y pérdida de la biodiversidad nacional.
- es un asunto de salud pública
- de patrones de consumo
- de acceso y distribución
- económico

Requiere de un programa especial, interinstitucional, intersectorial, con los productores y consumidores, los distintos órdenes de gobierno, las empresas, la investigación científica..... entre otros asuntos

No es un tema de una institución sino de un gabinete.

Algunas líneas estratégica que deben ser impulsadas:

- Fortalecer las políticas de protección y restauración de los ecosistemas naturales para conservar los servicios ecosistémicos y su biodiversidad.
- Fortalecer las políticas productivas con criterios de sustentabilidad ambiental para que los sistemas productivos se diversifiquen, reduzcan su carga ambiental, produzcan más empleo e ingresos y puedan mantenerse en el largo plazo.
- Fortalecer los programas e instrumentos de planeación territorial, como los de ordenamiento del territorio, manejo integral de cuencas, planes de manejo de ANP.
- Fortalecimiento del vínculo de las políticas demográficas y las ambientales (política de salud sexual y reproductiva; ordenamiento de los asentamientos humanos)
- Crear espacios de interfaz entre la ciencia y la toma de decisiones.
- Introducir nuevas formas de gestión pública para garantizar el cumplimiento de los derechos ambientales y el acceso efectivo a la justicia ambiental.