

Nueva ley ambiental: riesgos y retos

GREENPEACE MÉXICO

Hasta hace todavía pocos meses, la ley de protección ambiental y preservación del equilibrio ecológico de México era presentada, para consumo interno, como una de las mejores y más avanzadas del mundo. Sin embargo (paradojas de un país que se reconstruye cada seis años) ahora las autoridades ambientales y los legisladores hablan de la necesidad de cambiarla por una que, superando las deficiencias existentes, se adecuó a las nuevas circunstancias del país y del mundo.

Poco después de que la titular de la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) reconociera, ante la Cámara de Diputados y la opinión pública, las limitaciones de la ley actual, las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente de las Cámaras de Senadores y Diputados emitieron, a tono con los tiempos, la convocatoria para una "Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental", fijando como fecha límite para recibir las "opiniones individuales, grupales e institucionales acerca de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)" el 31 de julio de 1995.

Ante la posibilidad de que se cocine una nueva ley ambiental, es importante generar un verdadero y amplio debate nacional sobre el tipo de ley que necesitan y quieren los mexicanos en esta materia. Durante los seis años de vigencia de la LGEEPA se hicieron evidentes sus alcances y limitaciones pero, más que eso, se puso a prueba su compatibilidad con el proyecto y el rumbo de nación que definió la administración pasada y que la actual parece heredar sin mayores cuestionamientos.

Bajo estas circunstancias, es mucho lo que está en juego al sustituir la actual ley por una nueva, sobre todo si el interés es avanzar en la armonización entre los retos económicos y la protección al ambiente y los recursos naturales, acorde con el principio de sustentabilidad.

Ni muy buena, ni muy mala

En los últimos seis años, era común escuchar a tirios y troyanos afirmar que la ley ambiental mexicana era muy buena y que su único problema consistía en que no se aplicaba. Tanto se repitió esta aseveración, que llegó a constituirse en axioma.

Los primeros cuestionamientos a la legislación ambiental de México surgieron en, el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Las principales críticas provinieron de la comunidad ambientalista norteamericana que expresaba su preocupación por las negativas implicaciones ambientales de la asimetría entre las

legislaciones de los tres países. Muchos de sus cuestionamientos eran serios y estaban basados en la evidencia de la disparidad entre los estándares aplicados en uno y otro país.

Lamentablemente, estos planteamientos quedaron ocultos bajo un discurso más bien ideologizado, a favor o en contra del Tratado. Era evidente que, tanto en la forma como en el tono de las críticas, subyacían tintes de racismo y de la actitud denominada en inglés *not in my back yard*, o lo que es lo mismo: "si se va a producir la destrucción ambiental, que sea en el jardín de mi vecino". Los cuestionamientos de fondo, en cambio, se perdieron y esto le dio a las autoridades mexicanas la oportunidad de publicitar la LGEEPA como una de las mejores del mundo, casi inmejorable y, por lo tanto, intocable.

Nadie puede negar que la LGEEPA de 1988 significó un avance importante en materia de legislación ambiental, ya que los consultores de los legisladores mexicanos hicieron un buen esfuerzo por sistematizar e incorporar algunos de los elementos más avanzados de las legislaciones de otros países, así como elementos aportados por la evolución de la comprensión de la problemática ambiental.

No obstante, lo que tampoco nadie puede negar es que el producto final, después de pasar por el filtro de las autoridades y los legisladores, dejó fuera muchos aspectos importantes en lo que se refiere, sobre todo, a los derechos y el papel de los ciudadanos, a las implicaciones de la inserción nacional en el marco global y a la aplicabilidad de la ley.

Tan preocupante como las lagunas y desviaciones de la ley actual en estos aspectos —que podrían corregirse con un buen ejercicio legislativo—, es el estado de la reglamentación y normatividad derivadas de la LGEEPA, como resultado de un improvisado, caótico, errático e inconcluso proceso en los últimos años, debido en gran parte a las transformaciones que ha sufrido el aparato gubernamental responsable de la aplicación de esta ley, a la alta rotación de funcionarios y a la prisa por ajustarse, primero, a los marcos impuestos por el proceso de negociación del TLC y su entrada en vigor y, segundo, por el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En efecto, la instancia del Poder Ejecutivo en la que se pensó y a la que se ajustó la actual ley era la Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano (SEDUE), cuya Subsecretaría de Ecología era la responsable del tema. Después se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la otrora Subsecretaría fue sustituida por el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). Ambas dependencias se mantienen hasta el día de hoy, pero ahora bajo el paraguas de una nueva supersecretaría, la SEMARNAP.

Por otro lado, en el caso de la PROFEPA, en tan sólo un año (1994), cuatro procuradores pasaron por esta dependencia. Sobre el impacto de los requerimientos políticos en el proceso de reglamentación y normalización, una clara muestra son las implicaciones que tuvo la entrada en vigor de la Ley de Normalización y Metrología, en el marco del TLCOCDE, que condujo a acelerar la emisión de normas para los temas ambientales.

Legislar: ¿para la coyuntura o para orientar el destino de un país?

A la vuelta de unos años, aquellos que defendieron la integridad de la ley, comienzan hoy a hablar de la necesidad de modificarla para "adecuarla a las nuevas circunstancias" que vive el país.

Aluden sí a la evolución que en los últimos años ha tenido la comprensión de la problemática, al desarrollo del derecho ambiental, al avance de los compromisos de la comunidad internacional —sobre todo a partir y en torno a la Cumbre de la Tierra o Río' 92—, pero lo hacen de pasada, como para cubrir el expediente, ya que las verdaderas razones se encuentran detrás del TLC, del neoliberalismo vigente y de que México forma parte de la OCDE. Por consiguiente, la adecuación que están buscando responde mejor a estas últimas realidades.

No es difícil identificar qué es lo que para muchos de ellos significa esta adecuación de la ley a las "nuevas circunstancias", ya que hasta ahora una de sus principales quejas ha sido sobre lo tortuoso que representa para las empresas el cumplimiento de la ley. Dadas sus complicaciones a este nivel, están pidiendo una ley más sencilla y, por lo tanto, más realista en términos de aplicabilidad. Ciertamente este es un reclamo legítimo, siempre y cuando lo que se busque garantizar sea su aplicación y no su debilitamiento; sin embargo, existen razones para temer que la intención apunta a lo último.

Una primera es la forma en que el libre comercio a nivel internacional está presionando para debilitar las regulaciones ambientales, por considerarlas un obstáculo para las actividades mercantiles. Otra es el hecho de que cada vez se impone con más fuerza la idea de que es posible dejar la solución de los problemas ambientales en manos de las fuerzas del mercado, aprovechando las ventajas comparativas de las economías de escala, para hacer de la ecología "un buen negocio", además del prurito por despejarle el camino a la inversión extranjera, cueste lo que cueste. Finalmente, el involucramiento y la participación ciudadana en la defensa del ambiente y los recursos naturales se ve como un factor molesto que desestimula la inversión y obstaculiza la producción y el aprovechamiento de los recursos.

Se puede prever entonces que estos sectores pugnarán por una nueva ley que "desregule" la inversión y la producción; que simplifique al máximo su aplicación, aún a costa de su efectividad, y que limite los espacios de los derechos y el papel de los ciudadanos. Esta suposición se ve reforzada tras la fuerte desregulación que resultó de los cambios introducidos en las leyes pesquera y forestal, así como por las modificaciones sufridas por el Artículo 27 constitucional.

Dados los términos en que se negoció el TLC y después de un proceso fallido, se cerró la posibilidad de un proceso de homologación de estándares ambientales entre los tres países, lo que hubiese significado hacerlos mucho más estrictos en México. En cambio, actualmente se vive un proceso que busca incorporar aspectos del marco conceptual, regulatorio y normativo, desarrollado en el interior de la OCDE, que tienen deslumbrados a más de un funcionario, en un afán —ya a estas alturas de la crisis económica completamente fuera de la realidad— por forzar la entrada de México al primer mundo, sin

darse cuenta que tales marcos corresponden a condiciones económicas, tecnológicas y culturales muy lejanas de las mexicanas.

Sería entonces irresponsable embarcarse en un proyecto de modificación de la actual ley ambiental buscando sólo adecuarla a los requerimientos de un modelo económico que, por decir lo menos, ya dio muestras de que debe ser revisado a fondo. Lo ideal sería empezar por cuestionarse seriamente la necesidad de un modelo económico acorde con el principio de sustentabilidad, más allá de la retórica o, al menos, pensar en una ley ambiental que apunte hacia allá, poniendo todos los candados necesarios para revertir el deterioro del ambiente y asegurar la participación ciudadana, imprescindible para alcanzar la sustentabilidad ambiental.

Si de cambiar se trata...

Aunque son muchos los aspectos en los que la actual ley puede mejorarse sustancialmente, para los fines introductorios de este artículo sólo abordaremos algunos de los más relevantes.

La LGEEPA asume el carácter "coadyuvante" de los ciudadanos, no sólo para asegurar el cumplimiento de la ley, sino también para la vigilancia y el señalamiento de los transgresores. Empero, en los hechos, su aplicación falla rotundamente.

Primero, porque dicha coadyuvancia aparece sólo como una declaración política, sin nada que pautе su regulación, instrumentación y promoción. Segundo, porque se obviaron los derechos de la ciudadanía, básicamente el de información. Tercero, porque los recursos a los que pueden recurrir los ciudadanos, comunidades y organizaciones sociales, se limitan a procedimientos administrativos que, de no hacerse pensando en su paso al plano judicial, no tienen más destino que el archivo de las autoridades, sobre todo si tomamos en cuenta que la PROFEPA no es una verdadera Procuraduría en el sentido estricto del término.

El punto de partida para corregir estas deficiencias es la consagración del derecho a la información y su reglamentación. Además de ser un derecho, el acceso a la información relativa a todo tipo de proyectos, actividades, resoluciones oficiales, etcétera, es también una condición para la coadyuvancia con la autoridad y la posibilidad de pasar a ser propositivos e influir en el diseño, aprobación y ejecución de tales proyectos y actividades.

En segundo lugar, otro de los principales retos de los legisladores está en definir con precisión el reconocimiento del llamado "interés jurídico" que cualquier ciudadano, de acuerdo con la declaratoria de la ley, tiene con respecto a factores que amenazan la preservación del ambiente, la protección de los recursos naturales y el mantenimiento del equilibrio ecológico, y que le dan, por lo tanto, el derecho a denunciarlos y a que las autoridades le den curso a la denuncia.

No obstante que la ley plantea que "Sus disposiciones son de orden público e interés social" y que "Toda persona podrá denunciar... todo hecho, acto u omisión... que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente" (Arts. 1 y 189, LGEEPA), lo más frecuente es

que las autoridades rechacen el interés jurídico cuando los recursos de inconformidad o las denuncias populares son presentadas por organizaciones ambientalistas o particulares no afectados directamente en sus intereses o propiedades, aduciendo que al no haber afectación personal directa, el proyecto o actividad denunciados no son de su interés. ¡Como si la preocupación, el derecho y el deber que los ciudadanos tenemos con respecto al ambiente se limitara a intereses o propiedades privados! Con este pretexto, se ha dado carpetazo a muchas impugnaciones de la ciudadanía a decisiones gubernamentales o actividades de particulares.

Tal y como está ahora la ley, el ciudadano y las organizaciones sociales se enfrentan al enorme y complicado reto de la sustentación del "interés jurídico" cuando quieren hacer denuncias o impugnar las decisiones de la autoridad. Pero, y más difícil aún, tienen que darles el carácter adecuado para un proceso judicial, lo cual sólo es posible si se recurre a un abogado.

Esta situación limita mucho las posibilidades de las organizaciones sociales y los ciudadanos comprometidos en la defensa del ambiente. Se puede afirmar con certeza que es uno de los principales obstáculos a la lucha que ciudadanos y organismos no gubernamentales realizan, no obstante el reconocimiento al insustituible papel que tienen en ella.

Por otra parte, dados los alcances reales de la actual ley y la forma en que el Ejecutivo decidió darle a la dependencia encargada de las cuestiones ambientales, la PROFEPA es un órgano desconcentrado de la SEMARNAP (antes de la SEDESOL), responsable de las labores de inspección, vigilancia y aplicación de sanciones administrativas que le corresponden a la Secretaría, en relación con la LGEEPA. No es, como debiera, la oficina del Abogado de la Nación en materia ambiental. A una Procuraduría le correspondería primero, tomar en sus manos el litigio de los recursos administrativos y judiciales, de casos denunciados por la ciudadanía o, incluso, perseguirlos de oficio.

Si bien entre sus funciones está la de "Recibir, investigar y atender, o en su caso canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de la legislación.." y "Denunciar ante el Ministerio Público federal, los actos, omisiones o hechos ilícitos que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender el ambiente" (Reglamento Interior de la SEDESOL, Art. 38), el hecho de formar parte de la Secretaría le impide tener la autonomía necesaria para llevar hasta sus últimas consecuencias la persecución de fallas o delitos ambientales.

Por último, en otro orden de ideas, se debe analizar detenidamente el conjunto de leyes que complementan el marco regulatorio en materia de recursos naturales y contaminación, como son la ley forestal, la ley de aguas, la de asentamientos urbanos, la de pesca, etcétera. Aún cuando queda pendiente un buen análisis que identifique las afinidades y contradicciones entre estas leyes y las que quedan dentro del ámbito de la actual LGEEPA, es claro que no se puede pensar en elaborar una nueva ley, sin señalar esta distinción y tratar de asegurar su integración y complementariedad, máxime que con la creación de la

SEMARNAP los ámbitos de varias de ellas quedan bajo la responsabilidad de una misma dependencia del Ejecutivo.