

# Los retos de la normatividad ambiental

GUSTAVO MEIXUEIRO NÁJERA

*El artículo ofrece un panorama de las iniciativas presentadas durante la LIX Legislatura en materia de bioseguridad y de responsabilidad ambiental que permanecen como pendientes en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Además, presenta una revisión de las plataformas electorales de los partidos políticos que participaron en las pasadas elecciones federales en materia de medio ambiente, y un análisis de las coincidencias entre éstas y las iniciativas pendientes.*

Durante la LIX Legislatura, fueron turnadas 109 iniciativas o minutas del Senado de la República a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de las cuales nueve se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, 27 fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y turnadas a la legisladora o al Ejecutivo para continuar con el proceso legislativo, dos fueron dictaminadas en sentido negativo y 71 quedaron pendientes.<sup>1</sup>

En este periodo, en el *Diario Oficial de la Federación* se publicaron reformas a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, y a la Ley General de Vida Silvestre. Además, fue analizada, discutida y publicada la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, aunque la iniciativa que le dio origen fue inicialmente presentada durante la LVIII Legislatura.

El presente documento tiene por objeto ofrecer un panorama general de las iniciativas que permanecen como pendientes de dictamen en la Comisión de Medio Ambiente al inicio de la LX Legislatura, así como brindar una descripción de las propuestas plasmadas en las plataformas electorales que los partidos políticos presentaron en el pasado proceso electoral federal con el fin de ubicar los temas prioritarios para cada uno de ellos en materia ambiental.

De esta forma, en la primera parte se hace un recuento de los temas ambientales abordados por las iniciativas que se presentaron durante la LIX Legislatura y que por diferentes razones no fueron puestos a la considera-

---

<sup>1</sup> Aunque algunas de las iniciativas fueron analizadas, discutidas y dictaminadas por la comisión en la LIX Legislatura, al no haber sido puestas a consideración y votación del Pleno de la Cámara de Diputados pasan a la siguiente legislatura con el estado de “pendientes”. Para mayor detalle del proceso de todas las iniciativas o minutas véase el apartado “Desempeño de la Comisión” en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Desempeño de la Comisión”, en *Medio Ambiente y Recursos Naturales* (actualización: 31 de agosto de 2006), en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

ción del Pleno de la Cámara de Diputados. En particular se realiza una breve descripción de las iniciativas que abordan temas que ocuparon mayores espacios en los medios de comunicación escritos. Posteriormente se presentan las propuestas electorales de los partidos políticos y se analizan coincidencias o divergencias entre ellos en ciertos temas. Por último se realizan algunos comentarios finales.

## Las iniciativas pendientes presentadas durante la LIX Legislatura

Para el análisis de las 71 iniciativas o minutas que continúan pendientes de dictamen por la Comisión, se clasificaron en 16 temas, considerando el objeto de la normatividad o reforma propuesta. Las materias en las que se presentaron mayor número de iniciativas son: vida silvestre, residuos sólidos, equilibrio de los ecosistemas, responsabilidad ambiental y justicia ambiental; los temas en los que se presentaron menor número de iniciativas son: contaminación ambiental, política fiscal ambiental, acceso a la información, educación ambiental y protección de los animales (véase Cuadro 1).

De la clasificación anterior, los temas que ocuparon los mayores espacios en la prensa por el interés de diferentes actores de los sectores gu-

bernamental, político y social fueron la bioseguridad y los organismos genéticamente modificados (OGM), y la responsabilidad de autoridades gubernamentales y de empresas de la iniciativa privada por contaminación de ecosistemas o por deterioro ambiental. Por esta razón en el presente artículo se describen las iniciativas pendientes que abordan estos temas.<sup>2</sup>

### *Bioseguridad y organismos genéticamente modificados (OGM)*

Para analizar la naturaleza de las iniciativas pendientes en esta materia, es conveniente recordar brevemente el proceso de aprobación de la ley, ya que los actores que estuvieron involucrados no alcanzaron acuerdos.

La discusión sobre la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados inició en 1999 con una iniciativa presentada por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) para regular la producción de granos obtenidos por procedimientos de mutación genética. Un año después, el Senado aprobó una iniciativa de modificación a la Ley

<sup>2</sup> Para mayor información de los temas ambientales abordados por medios de comunicación escritos véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Temas en la agenda nacional", en *Medio Ambiente y Recursos Naturales* (actualización: 31 de agosto de 2006), en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

**Cuadro 1**  
**Temas y procedencia de las iniciativas y minutas pendientes**  
**de dictamen turnadas a la Comisión de Medio Ambiente**  
**y Recursos Naturales**

<i>Tema</i>	<i>Procedencia</i>	<i>Total</i>
Vida silvestre	PAN (1) PRD (1) PVEM (7) Minuta de la Cámara de Senadores (5)	14
Residuos sólidos	PAN (1) PRI (1) PRD (1) PVEM (5) Convergencia (1)	9
Equilibrio de ecosistemas	PRD (2) PVEM (2) Minuta de la Cámara de Senadores (3)	7
Responsabilidad ambiental	PRD (1) PVEM (4) Minuta de la Cámara de Senadores (1)	6
Justicia ambiental	PAN y PRI (1) PVEM (5)	6
Desarrollo sustentable	PAN (1) PRI (1) PVEM (3)	5
Áreas naturales protegidas	PVEM (3) Minuta de la Cámara de Senadores (2)	5
Bioseguridad y organismos genéticamente modificados	PRD (3) PVEM (1)	4
Aguas nacionales	PAN (1) PVEM (1) Minuta de la Cámara de Senadores (1)	3
Minería	PRD (1) Minuta de la Cámara de Senadores (2)	3
Política ambiental	PRI (1) PVEM (1) Congreso de Jalisco	3
Contaminación ambiental	PRI (1) PVEM (1)	2
Política fiscal ambiental	PAN (1)	1
Acceso a la información	PVEM (1)	1
Educación ambiental	PVEM (1)	1
Protección de animales	PVEM (1)	1
Total		71

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Desempeño de la Comisión", en *Medio Ambiente y Recursos Naturales* (actualización: 31 de agosto de 2006), en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

General de Salud que pretendía establecer el etiquetado de alimentos transgénicos, pero fue rechazada por la Cámara de Diputados. Fue hasta después de la ratificación del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología, en mayo de 2002, cuando en la Cámara alta se presentó la iniciativa de ley de bioseguridad de los OGM que fue aprobada en abril de 2003.

Después de un largo proceso de debate que dividió la opinión de la comunidad científica, de organizaciones de la sociedad civil y de legisladores, la minuta fue aprobada por la Cámara de Diputados en diciembre de 2004 con el apoyo del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) y con el voto dividido de las bancadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Par-

tido de la Revolución Democrática (PRD). Los principales aspectos que generaron desacuerdos fueron en cuanto a permitir el uso de semillas transgénicas en el campo mexicano, pues atentaba contra la riqueza de la diversidad de las especies en México, en particular del maíz; la importación de organismos genéticamente modificados, pues no se contaba con estudios que demostraran que el uso de OGM no causaba daños en la salud humana; y el claro etiquetado de los productos derivados de transgénicos destinados al consumo humano. Legisladores del PRD y organizaciones campesinas como la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas y la Central Campesina Cardenista, señalaron que el proyecto de ley beneficiaba únicamente a las empresas transnacionales agrobiotecnológicas y a la industria agroalimentaria; que proponía sanciones para campesinos que sembraran OGM, pero no para las empresas que los importaran sin separarlos y sin etiquetarlos; que no establecía mecanismos para regular la introducción de transgénicos al país ni sistemas de protección para campesinos afectados por contaminación.<sup>3</sup>

La minuta regresó a la colegisladora porque se le hicieron algunas modificaciones, donde nuevamente tuvo el rechazo de senadores del PRD y del PVEM en los temas divergentes. La Ley fue finalmente publicada por el Ejecutivo el 18 de marzo del 2005.<sup>4</sup>

Posterior a su publicación, durante la LIX Legislatura fueron presentadas cuatro iniciativas para llevar a cabo modificaciones, tres fueron presentadas por diputados del PRD y una más por un diputado del PVEM (véase Cuadro 2).

La primera de ellas fue presentada el 8 de junio de 2005 por el diputado Víctor Suárez Carrera, del PRD, en la que busca incorporar las recomendaciones del estudio realizado sobre el maíz transgénico, por la Comisión para la Cooperación

<sup>3</sup> Para mayor detalle del proceso de aprobación de la ley y de los actores involucrados véase el apartado "Temas de la Agenda de Medio Ambiente y Recursos Naturales" en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Temas de la agenda de Medio Ambiente y Recursos Naturales", en *Medio Ambiente y Recursos Naturales* (actualización: 31 de agosto de 2006), en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

<sup>4</sup> *Idem.*

**Cuadro 2**  
**Iniciativas pendientes de dictamen en bioseguridad y organismos genéticamente modificados**

<i>Procedencia</i>	<i>Fecha de turno</i>
José Luis Cabrera Padilla, PRD	27 de abril de 2006
Fernando Espino Arévalo, PVEM	22 de marzo de 2006
Omar Ortega Álvarez, PRD	12 de septiembre de 2005
Víctor Suárez Carrera, PRD	8 de junio de 2005

Nota: en los cuatro casos las iniciativas fueron turnadas a las comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ciencia y Tecnología y, Agricultura y Ganadería.

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Situación actual de la Comisión", en *Medio Ambiente y Recursos Naturales* (actualización: 31 de agosto de 2006), en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

Ambiental (CCA).<sup>5</sup> La propuesta establece determinar áreas geográficas en las que se prohíba o restrinja realizar actividades con OGM, y procura un régimen de protección especial para el maíz.<sup>6</sup>

Para ello, instruye una moratoria a la liberación en programa piloto y comercial de maíz transgénico en todo el territorio nacional, situación que podrá ser cambiada sólo con la opinión del Consejo Consultivo Científico, del Consejo Consultivo Mixto y del Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, en función de los avances de la investigación científica y técnica que se obtengan en materia de bioseguridad.

Asimismo, la iniciativa del diputado Suárez Carrera propone minimizar las importaciones de maíz genéticamente modificado de países que lo cultivan comercialmente, y reducir las probabilidades de que en México se siembre maíz transgénico no autorizado. Adicionalmente, se incluyen reformas a dos artículos transitorios para que los permisos otorgados o solicitados con anterioridad se rijan de acuerdo con estas modificaciones.

<sup>5</sup> La CCA es un organismo creado por Canadá, Estados Unidos y México en 1994, en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). El estudio *El maíz y la biodiversidad. Efectos del maíz transgénico en México*, fue realizado a solicitud de grupos de la sociedad civil, organizaciones internacionales y grupos indígenas y campesinos de Oaxaca; en dicho estudio la CCA recomienda mantener la moratoria a la siembra comercial de maíz transgénico, minimizar las importaciones de maíz transgénico vivo y conservar la diversidad genética de las razas locales de maíz mexicano. Véase [www.cec.org](http://www.cec.org) (consulta: 29 de agosto de 2006).

<sup>6</sup> Que reforma la Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados, *Gaceta Parlamentaria*, número 1772, 10 de junio de 2005.

El 12 de septiembre de 2005, el diputado Omar Ortega Álvarez, del grupo parlamentario del PRD, presentó una iniciativa para incorporar algunos lineamientos del Protocolo de Cartagena que garanticen la protección de la salud humana por la transferencia, manipulación y utilización de los OGM que puedan tener efectos adversos para la conservación y utilización de la diversidad biológica.<sup>7</sup> Con la modificación de varios artículos de la ley, la iniciativa busca que la introducción de organismos genéticamente modificados en México sea evaluada en función de las necesidades de desarrollo nacional, protegiendo la biotecnología moderna que se desarrolla en el país, la salud humana y animal, y la megabiodiversidad.

De esta forma, para proteger tanto la investigación nacional como a los productores y a los consumidores, la propuesta del diputado Ortega Álvarez establece un tratamiento exclusivo a los organismos genéticamente modificados que procedan de otros países, ya sea para consumo humano o animal, para siembra o para experimentación.

Por otro lado, el 22 de marzo de 2006, el diputado Fernando Espino Arévalo, del Partido Verde Ecologista de México, presentó una iniciativa para que todos los productos que contengan organismos genéticamente modificados, y sean autorizados para consumo humano, ya sea de forma directa o indirecta, señalen en la etiqueta la referencia explícita de que se trata de un OGM, así como la información de su composición alimenticia o sus propiedades nutrimentales. Además, establece una sanción por el incumplimiento de esta disposición, que va de 20 mil a 40 mil días de salario mínimo.<sup>8</sup>

En la exposición de motivos que presenta el diputado Espino Arévalo, da cuenta de varios casos en diferentes partes del mundo en que productos que contienen transgénicos han tenido consecuencias en la salud humana, por lo que

---

<sup>7</sup> Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1839-I, 12 de septiembre de 2005.

<sup>8</sup> Que reforma el artículo 101 y adiciona un artículo 120 bis a la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1972-I, 22 de marzo de 2006

varios países han dispuesto en sus legislaciones el etiquetado de forma obligatoria de los OGM, de tal forma que el consumidor o usuario pueda identificarlos plenamente y se le proporcione toda la información que le ayude a tomar la decisión de utilizarlos o no.

El diputado autor de la iniciativa fundamenta su propuesta en el derecho constitucional consagrado en el artículo 6 de nuestra Carta Magna, donde se establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”; en los artículos 1, 24, 32 y 41 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, por los que se obliga a ser específicos con la información hacia el consumidor final; y en la ratificación del Protocolo de Cartagena, el cual obliga a los países firmantes a que contribuyan a la garantía de inocuidad, por la transferencia, manipulación y utilización de OGM.

Finalmente, el pasado 27 de abril, el diputado José Luis Cabrera Padilla, del grupo parlamentario del PRD, presentó una iniciativa en la que argumenta que en el debate por la aprobación de la ley, uno de los puntos de controversia fue el señalamiento de que la legislación carecía de la posibilidad de fincar responsabilidades y solicitar reparación de daños por el mal manejo de organismos genéticamente modificados.<sup>9</sup> En opinión del legislador, la ley cuenta con un mecanismo sumamente débil de responsabilidad civil y reparación de daños, por lo que propone modificarla para establecer el régimen de responsabilidades penales y civiles de los sujetos que la infrinjan, así como establecer las responsabilidades en las que incurrirían los servidores públicos en caso de violación a las disposiciones de la ley.

Además, el diputado Cabrera Padilla propone un procedimiento para que todas las personas que se vean afectadas en su patrimonio, cuenten con los medios jurídicos para solicitar la reparación del daño del medio ambiente o la biodiversidad, los tipos de responsabilidad de las personas que utilicen productos transgénicos y de los servidores públicos que falten a la legalidad, y determina las sanciones aplicables.

---

<sup>9</sup> Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1989-I, 18 de abril de 2006.

De la descripción realizada podemos afirmar que las iniciativas presentadas para reformar la ley de bioseguridad abordan aspectos en los que no se alcanzó el consenso entre los diferentes actores involucrados: un régimen de protección especial para el maíz; un minucioso cuidado con la importación de organismos genéticamente modificados; un etiquetado más riguroso con los productos que utilicen transgénicos y que se destinen directa o indirectamente para consumo humano; y la incorporación de responsabilidades por el mal manejo de OGM que afecten el medio ambiente.

### *Responsabilidad ambiental*

Otro de los temas que durante la LIX Legislatura cobró interés fue el de la responsabilidad por el daño o deterioro ambiental, fundamentalmente por los múltiples accidentes de derrame de hidrocarburos ocasionados por la falta de mantenimiento en los ductos de Pemex y por la contaminación detectada en algunas playas del país ocasionada por la descarga de aguas residuales.

Durante este periodo fueron turnadas cuatro iniciativas a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales presentadas por diputados del PVEM, una por un diputado del PRD y una minuta del Senado de la República (véase Cuadro 3).

Los asuntos turnados abordan aspectos como la responsabilidad civil por deterioro ambiental, la responsabilidad de la Secretaría de Seguridad Pública en los casos de desastres naturales, y la responsabilidad de los servidores públicos por actos que ocasionen daños o deterioro ambiental.

La discusión sobre el uso de la jurisdicción civil para proteger el medio ambiente y que los afectados por una contingencia ambiental pudieran reclamar la reparación del daño inició en la LVIII Legislatura, cuando los diputados del PVEM presentaron una iniciativa para promulgar la Ley de Responsabilidades Civiles por Daños y Deterioro Ambiental, que fue dictaminada por las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Medio Ambiente y Recursos Naturales y aprobada en el Pleno por todos los partidos políticos el 13 de diciembre de 2002. El expediente fue tur-

nado al Senado de la República, pero la colegisladora le hizo modificaciones y devolvió la minuta a la Cámara de Diputados.

El 18 de septiembre de 2003, la minuta fue nuevamente turnada a las comisiones unidas que la discutieron un año antes, donde permanece como pendiente de dictamen.<sup>10</sup>

La ley busca crear un régimen especial para la obligatoriedad de los actos que causen afectación ambiental y el mecanismo de su reparación. Entre las actividades que pueden generar daño ambiental, el proyecto de ley menciona a las obras hidráulicas; las vías de hidrocarburos; las industrias petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica; la extracción de minerales; el manejo de residuos peligrosos; el aprovechamiento forestal; el cambio de uso de suelo de áreas forestales; los desarrollos inmobiliarios en ecosistemas costeros; las actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos y lagos, así como en áreas naturales protegidas; y las actividades pesqueras y agropecuarias.

La minuta establece que las personas físicas o morales, que con motivo de sus actividades generen daño o deterioro ambiental, serán responsables de sus actos y estarán obligadas a su reparación. Además, cualquier persona física o moral que sufra afectación en su persona o patrimonio podrá exigir la reparación del daño, que puede consistir en la reparación en especie, el pago de los daños o perjuicios o, en su caso, el pago de los gastos en que haya incurrido por contener el daño por deterioro ambiental.

Sin embargo, el 30 de noviembre de 2005 fue presentada nuevamente una iniciativa para expedir una ley de responsabilidades civiles, que en síntesis incorpora las recomendaciones del dictamen de las comisiones unidas presentado y votado por el Pleno en 2002. En esta ocasión la iniciativa fue turnada únicamente a la Comisión de Medio Ambiente, y el primero de diciembre de ese año, el Pleno de la Cámara baja lo aprobó con el voto en contra de los diputados del Partido

<sup>10</sup> Con Proyecto de Decreto, por el que se expide la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental y se deroga el artículo 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1332, 18 de septiembre de 2003.

**Cuadro 3**  
**Iniciativas pendientes de dictamen en responsabilidad ambiental**

<i>Procedencia</i>	<i>Comisiones a las que fue turnada</i>	<i>Fecha de turno a la Comisión</i>
Cauhtémoc Ochoa Fernández, PVEM	Medio Ambiente y Recursos Naturales, Justicia y Derechos Humanos	4 de noviembre de 2005
Leonardo Álvarez Romo, PVEM	Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobernación	25 de mayo de 2005
Leonardo Álvarez Romo, PVEM	Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobernación	25 de mayo de 2005
Jorge Kahwagi Macari, PVEM	Medio Ambiente y Recursos Naturales	28 de abril de 2005
Arturo Nahle García, PRD.	Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobernación, Seguridad Pública	2 de septiembre de 2004
Minuta de la Cámara de Senadores	Medio Ambiente y Recursos Naturales, Justicia y Derechos Humanos	18 de septiembre de 2003

Fuente: Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Situación actual de la Comisión", en *Medio Ambiente y Recursos Naturales* (actualización: 31 de agosto de 2006), en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

Acción Nacional. La minuta se encuentra en estudio por parte del Senado.<sup>11</sup>

Es decir, una ley de responsabilidad civil ambiental se encuentra en análisis del Senado, al mismo tiempo que un proyecto que persigue el mismo fin se encuentra como pendiente en la comisión objeto de nuestro análisis.

En otro orden de ideas, el 2 de septiembre de 2004, el diputado Arturo Nahle García, del PRD, presentó una iniciativa donde propone un reordenamiento gubernamental de las funciones en materia de protección civil por contingencias como los desastres naturales, confiriéndole a la Secretaría de Seguridad Pública la responsabilidad de organizar las políticas y los programas que en esta materia actualmente corresponden a la Secretaría de Gobernación.

Por otro lado, el 28 de abril de 2005, el diputado Jorge Kahwagi Macari, del PVEM, presentó una iniciativa que modifica el artículo 107 de la Ley General de Vida Silvestre para adaptar el sistema de responsabilidad ambiental, estableciendo que aquellos que demanden a algún órgano de la administración pública federal o a alguna empresa de participación estatal mayoritaria por daños a la vida silvestre, en caso de no obtener sentencia

favorable, no sean condenados al pago de gastos y cuotas judiciales.<sup>12</sup>

El diputado Kahwagi Macari argumenta que es necesario que aquellos que ocasionen un daño a la vida silvestre asuman el costo de sus acciones, de tal forma que se pueda trasladar el costo de la contaminación o del daño ambiental a quien lo genera. Además, el diputado menciona que en países como Estados Unidos o Colombia se han creado figuras jurídicas que facilitan el acceso a la justicia para los miembros de las comunidades afectadas, lo que propicia una mayor protección de los recursos naturales. En este sentido, en opinión del diputado, una de las disposiciones más importantes que se han adoptado, es la que permite que los miembros de la comunidad que demanden a un tercero por la comisión de un daño ambiental, no sean condenados por los gastos y costos del proceso en caso de que pierdan.

El 25 de mayo del 2005, el diputado Leonardo Álvarez Romo y el senador Jorge Emilio González Martínez, ambos del PVEM, presentaron una iniciativa para expedir la Ley de Responsabilidades Ambientales de los Servidores Públicos para obligar a los funcionarios a cumplir con la normatividad ambiental y los programas que se deriven de ella.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Que expide la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1894, 30 de noviembre de 2005.

<sup>12</sup> Que adiciona un párrafo al artículo 107 de la Ley General de Vida Silvestre, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1749-II, 10 de mayo de 2005.

<sup>13</sup> Que expide la Ley de Responsabilidades Ambientales.

El catálogo de obligaciones para los servidores públicos, y todas aquellas personas que manejen o apliquen programas federales ambientales, incorpora aspectos como: cumplir el servicio ambiental que les sea encomendado; formular y ejecutar planes, programas y presupuestos ambientales; utilizar los recursos con que cuenten exclusivamente para los fines ambientales establecidos; y denunciar por escrito ante la Semarnat o la contraloría interna, los actos u omisiones que llegaren a advertir respecto de cualquier servidor público que pudieran constituir responsabilidad ambiental.

Además, la propuesta de ley establece distintos tipos de sanciones: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor al inicio de la reparación del daño o perjuicio ambiental, y hasta la reparación total del daño o perjuicio ambiental; destitución del puesto; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El mismo 25 de mayo de 2005, el senador González Martínez y el diputado Álvarez Romo presentaron otra iniciativa para reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que se especifiquen claramente sanciones para aquellos funcionarios que participen o promuevan daños ambientales.<sup>14</sup>

Los legisladores federales argumentan que el grado de deforestación y degradación de nuestros bosques es alarmante, y que en parte se debe al uso indebido de atribuciones de algunos funcionarios que en los distintos órdenes de gobierno –municipal, estatal y federal– autorizan o permiten actividades corruptas que han llevado a que la masa forestal del país se encuentre en esas condiciones.

Por último, el 4 de noviembre de 2005, el diputado Cuauhtémoc Ochoa Fernández, del grupo parlamentario del PVEM, presentó una iniciativa para reformar el artículo 3 de la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, el cual busca

---

tales de los Servidores Públicos, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1763, 30 de mayo de 2005.

<sup>14</sup> Que adiciona una fracción XXIV al artículo 47 y reforma el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1763, 30 de mayo de 2005.

hacer explícita la responsabilidad del Estado en el cuidado del medio ambiente con el fin de garantizar un desarrollo sustentable.

La iniciativa obliga y responsabiliza al Estado por los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones en materia ambiental, por el empleo de reactores nucleares y la utilización de sustancias y combustibles nucleares y desechos de éstos.

De la lectura y análisis de las iniciativas descritas en este apartado se puede afirmar que las propuestas abarcan aspectos diferentes en materia de responsabilidad ambiental: la minuta del Senado establece un régimen jurídico para que personas afectadas por contingencias ambientales puedan reclamar la reparación del daño en sus bienes o en su salud; la iniciativa del diputado Kahwagi Macari intenta liberar de gastos y cuotas judiciales a las personas que pierdan un juicio por demandar a quienes ocasionen daños a la vida silvestre; una iniciativa del diputado Álvarez Romo pretende expedir una ley que regule las responsabilidades ambientales de los servidores públicos; una iniciativa más del diputado Álvarez Romo implementa sanciones para los servidores públicos que promuevan o faciliten, a través de actividades corruptas, actividades que deterioren los ecosistemas; y la iniciativa del diputado Ochoa Fernández responsabiliza al Estado de daños al ambiente por actividades nucleares. La iniciativa del diputado Nahle García, aunque no intenta legislar en torno de la responsabilidad que deben asumir quienes contaminen o provoquen un daño en el entorno, aborda la responsabilidad que tiene el Estado para afrontar daños y deterioros al medio ambiente ocasionados por desastres naturales.

Sin embargo, varias de las iniciativas comparten una idea central. Tanto la minuta del Senado de la República como las iniciativas de los diputados Kahwagi Macari, Álvarez Romo y Ochoa Fernández comparten la premisa de que es necesario que las personas físicas o morales que ocasionen un daño o deterioro ambiental se responsabilicen de sus actos. Al respecto vale la pena mencionar que la obligatoriedad de resarcir el daño o deterioro al ambiente, al patrimonio o a la salud de las personas está sustentado en el principio conocido como “el que contamina paga” y

surgió en una recomendación de la OCDE en 1972.<sup>15</sup> La premisa de “el que contamina paga” quedó estipulada en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo al estipular que las autoridades deben fomentar que quien contamine debe “cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público”. Los sistemas de responsabilidad, en los cuales los culpables por causar un daño ambiental se ven obligados a pagarlo, logran que las personas, ante la amenaza de pagar indemnizaciones cuantiosas, ajusten sus procesos productivos para evitar la causación de los mismos.<sup>16</sup>

En este orden de ideas, es pertinente señalar que la iniciativa del diputado Cabrera Padilla, descrita en la sección anterior, es coincidente con el principio establecido por la OCDE.

### Las propuestas ambientales en las plataformas electorales de los partidos políticos

Al hacer una revisión de las plataformas electorales de los partidos políticos que participaron en las pasadas elecciones federales, en materia de medio ambiente se identificaron 15 temas sobre los que se realizaron diferentes propuestas. El Cuadro 4 resume cuáles de ellos fueron abordados por cada uno de los partidos o coaliciones.

Cabe señalar que en la mayoría de los casos, las plataformas electorales no profundizan en las formas de lograr lo que pretenden, es decir, sólo enuncian el “qué hacer” pero no indican el “cómo hacerlo”.<sup>17</sup> No obstante, se encontró que en algu-

nos temas los planteamientos de los partidos son coincidentes o complementarios. A continuación se describen algunos temas en los cuales hay concurrencia entre las diferentes fuerzas políticas.

En materia de *ahorro de energía*, el PAN, PRI-PVEM y PRD-PT-Convergencia coinciden en fomentar el desarrollo de energías renovables o energías alternativas limpias e impulsar programas de ahorro, tanto en la sociedad como en el sector público.

En cuanto a la *biodiversidad*, el PAN, PRI-PVEM, PRD-PT-Convergencia y el PASC convergen en que es necesaria su protección y conservación. Además, el PAN y el PRI-PVEM concuerdan en proteger a las poblaciones que se encuentran amenazadas o en peligro de extinción, aprovechar el conocimiento de las comunidades indígenas en el aprovechamiento de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente.

La coincidencia de propuestas en materia de *contaminación ambiental* es respecto a la utilización de gasolinas más limpias. El PRI-PVEM y el PAN incluyeron esta propuesta dentro de sus plataformas electorales, el primero estableciendo la obligación de contar con combustibles limpios y hacer públicas sus fórmulas químicas, y los segundos propiciando además la mejoría en los sistemas de vialidad y transporte utilizados en las áreas urbanas. En este sentido, el PRD-PT-Convergencia y el PASC proponen mejorar el servicio de transporte, renovar el parque vehicular, fomentar y modernizar el transporte público.

El PAN, PRI-PVEM, PRD-PT-Convergencia y Nueva Alianza coinciden en la importancia de fomentar el *desarrollo sustentable*, aprovechar el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. En cuanto al manejo de *residuos sólidos*, el PAN, el PRI-PVEM y el PRD-PT-Convergencia proponen establecer programas para garantizar su recolección, transporte y confinamiento que involucre a los distintos órdenes de gobierno. Estas fuerzas políticas también pretenden impul-

das para cada uno de los temas ambientales pueden consultarse los libros que publicaron los candidatos a la Presidencia de la República del PAN y del PRI-PVEM: *El reto de México y Bases para un gobierno firme y con rumbo*, respectivamente, y el documento “50 compromisos para recuperar el orgullo nacional” del candidato del PRD-PT-Convergencia.

<sup>15</sup> OCDE, “Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies”, 26 de mayo de 1972, disponible en <http://webdomino1.oecd.org> (consulta: 21 de agosto de 2006). Para mayor información se puede consultar la recomendación de la OCDE para la implementación del principio de “el que contamina paga” en OCDE, “Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle”, 14 de noviembre de 1974, disponible en <http://webdomino1.oecd.org> (consulta: 21 de agosto de 2006).

<sup>16</sup> Organización de las Naciones Unidas, Principio 16 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, junio de 1992, Río de Janeiro, Brasil, disponible en [www.un.org/spanish/](http://www.un.org/spanish/) (consulta: 21 de agosto de 2006).

<sup>17</sup> Para mayor profundidad en las propuestas plantea-

**Cuadro 4**  
**Temas ambientales en las plataformas electorales de los partidos políticos o coaliciones**

<i>Tema</i>	<i>PAN</i>	<i>Coalición por México (PRI-PVEM)</i>	<i>Coalición por el bien de Todos (PRD- Convergencia-PT)</i>	<i>Nueva Alianza</i>	<i>Alternativa Socialdemócrata Campesina</i>
Agua	XX	XX	XX		XX
Ahorro de energía	XX	XX	XX		
Biodiversidad	XX	XX	XX		XX
Bioseguridad		XX			
Bosques		XX	XX		
Contaminación ambiental	XX	XX	XX		XX
Desarrollo sustentable	XX	XX	XX	XX	
Desechos sólidos	XX	XX	XX		
Educación y cultura ambiental	XX	XX	XX	XX	
Investigación ambiental	XX	XX	XX		
Justicia ambiental	XX	XX			
Ordenamiento territorial		XX	XX		XX
Política ambiental	XX	XX	XX		XX
Política fiscal ambiental		XX	XX		XX
Responsabilidad civil ambiental	XX	XX			

Fuente: plataformas electorales 2006 de los partidos políticos o coaliciones registradas en el IFE.

sar el reciclaje, sólo que en el caso del PAN es explícita la intención de coordinar estas acciones con la iniciativa privada.

A excepción del PASC, todos los partidos pretenden promover o impulsar una *cultura ecológica* y de protección al ambiente. El PAN plantea sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de preservar el medio ambiente y construir una cultura medioambiental que haga énfasis en la interacción y respeto de las personas y de su entorno. La coalición PRD-PT-Convergencia y Nueva Alianza proponen impulsar una educación ambiental y una cultura de respeto al medio ambiente, y el PRI-PVEM expresan la necesidad de fortalecer la cultura de acopio, reciclaje, tratamiento y confinamiento de residuos. La pretensión de estos últimos parece ir más allá de lo expuesto por los demás partidos al pretender elevar a rango constitucional la *educación ambiental* e incorporar la educación y la capacitación ambiental en los planes de estudio de la educación básica, media y superior.

En materia de *investigación ambiental*, el PAN y la coalición PRD-PT-Convergencia proponen au-

mentar la inversión, aunque el primero para generar mayor productividad con el cuidado de los recursos naturales, y los segundos para destinarlos a programas de desarrollo de la ecología y de las ciencias ambientales. De manera similar, el PRI-PVEM plantea que parte del gasto a educación superior se destine a la formación de especialistas en restauración de suelos.

En el tema de *justicia ambiental*, las propuestas del PAN y la coalición PRI-PVEM concuerdan en establecer un marco jurídico más completo que el actual y aunque sus planteamientos no son del todo coincidentes, apuntan hacia el mismo objetivo. Estos partidos expresan la intención de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) se fortalezca para sancionar el uso irracional de los recursos naturales. En este sentido el PAN propone hacerlo ampliando las atribuciones de la dependencia, y el PRI-PVEM involucrando a las autoridades estatales y municipales para que coadyuven con la institución en la inspección y vigilancia de la normatividad ambiental. Otras propuestas de esta alianza apuntan hacia la capacitación de jueces y ministerios públicos

en delitos ambientales, y crear, tanto en la PGR como en el Poder Judicial, instancias especializadas en el tema.

En el tema de *ordenamiento territorial*, las propuestas del PRI-PVEM, PRD-PT-Convergencia y del PASC apuntan en el sentido de hacerlo con un enfoque ecológico y respetando la vocación natural del suelo, que contemple la interacción agua-suelo-bosques con los sistemas productivos y con los asentamientos humanos.

Por último, en materia de *política fiscal ambiental*, el PRI-PVEM, PRD-PT-Convergencia y PASC coinciden en proponer esquemas de contribuciones para compensar el daño o deterioro ambiental que ocasionen individuos o empresas; además el PRI-PVEM y PRD-PT-Convergencia proponen incorporar medidas que incentiven la modernización de los sectores productivos.

En cuanto a los temas abordados en la primera parte de este artículo, sólo la Coalición por México, integrada por el PRI y el PVEM, aborda el tema de los organismos genéticamente modificados y propone reformar la ley para proteger las especies de origen; regular actividades de liberación, transporte y comercialización de OGM; y garantizar el derecho a la información de los consumidores a través del eco-etiquetado.

En materia de responsabilidad ambiental, sólo el PAN y la Coalición por México hacen propuestas respecto al tema. En cuanto a las responsabilidades civiles y sociales de los individuos en materia ambiental, el PAN expone la necesidad de establecer un marco jurídico de responsabilidades que penalice a quienes atentan contra el entorno; en concurrencia, el PRI y el PVEM plantean reconocer el interés jurídico del individuo para demandar la protección, reparación y reparación de daños que pudiera ocasionar cualquier autoridad. Sin embargo, la propuesta fiscal del PRD-PT-Convergencia y el PASC coinciden en el principio “el que contamina paga”.

## Comentarios finales

Las iniciativas descritas en la primera parte del artículo corresponden a los temas que en materia

de medio ambiente fueron retomados con mayor interés en algunos medios de comunicación durante la legislatura anterior: bioseguridad y la responsabilidad por actividades que deterioren o dañen el medio ambiente.

En cuanto a las propuestas de reforma a la ley de bioseguridad, las iniciativas presentadas por diputados del PRD y del PVEM, abordan aspectos que fueron discutidos y en los que no se alcanzaron consensos: protección especial para el maíz; minimizar la importación de organismos genéticamente modificados; etiquetado más riguroso de los productos que utilicen transgénicos; y establecer responsabilidades por el manejo inadecuado de OGM que afecte el medio ambiente. Además, analizando las plataformas electorales, se observa que no es un tema en el que existan posturas coincidentes entre las distintas fuerzas políticas, ya que solamente la coalición PRI-PVEM realizó propuestas que apuntan en el sentido de las iniciativas que fueron presentadas. Aunque el PRD presentó tres iniciativas para reformar la ley, la Coalición por el Bien de Todos no incluyó el tema en su plataforma electoral.

Respecto del tema de la responsabilidad ambiental, las iniciativas descritas en este artículo fueron presentadas por el PVEM y por el PRD. De acuerdo con las plataformas de los partidos políticos y de conformidad con instrumentos internacionales que han sido ratificados por nuestro país, como el Protocolo de Cartagena, las iniciativas que incorporan el principio de “el que contamina paga”, podrían tener mayor aceptación entre los legisladores, ya que la recomendación de la OCDE de 1972 es retomada en las plataformas electorales del PAN, PRI-PVEM, PRD-PT-Convergencia y PASC.

Por otro lado, es importante mencionar que se detectaron otros temas como el ahorro de energía, la protección y conservación de la biodiversidad, la contaminación ambiental, el desarrollo sustentable, la cultura ecológica y la justicia ambiental, que son del interés de distintas fuerzas políticas, ya que fueron abordados en sus plataformas electorales y presentan coincidencias en sus propuestas, por lo que las iniciativas presentadas en ese sentido podrían encontrar el respaldo de los legisladores.