Asamblea comunitaria, Ixtepec, Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Foto: Sergio Oceransky.

Crisis ecológica y participación social:

Propuestas para democratizar la política ambiental

Sergio Oceransky
Fundación Yansa

La nueva SEMARNAT se fijó como objetivo "ciudadanizar la política ambiental". **Esta democratización no se producirá por disposición institucional: además de voluntad política, requiere la participación plena y efectiva de organizaciones comunitarias, sociales y ciudadanas.** Este artículo pretende estimular el debate necesario para la construcción de espacios de convergencia y herramientas de acción colectiva con la capacidad y fuerza necesarias para provocar un cambio de paradigma socioambiental. También propone herramientas vinculantes que faciliten la toma de decisiones libres e informadas a escala regional respecto a los modelos de desarrollo aplicables a diferentes sectores económicos.

La política ambiental como reflejo de desequilibrios de poder

La crisis ecológica y social está directamente relacionada con desequilibrios de poder. El saqueo de ecosistemas, el despojo de tierras, aguas y bienes naturales y el impacto desproporcionado de la contaminación tóxica y del cambio climático sobre comunidades empobrecidas tienen un origen común: derivan de un sistema de poder diseñado para acumular riqueza en pocas manos, devastando el ambiente y externalizando los impactos negativos.

La política ambiental mexicana es resultado de ese sistema de poder. Su función central ha sido simular responsabilidad institucional con leyes y normas sumamente deficientes, rara vez respetadas, y preservar parcialmente los ecosistemas de áreas protegidas. Su objetivo nunca fue cambiar la lógica de un sistema

Asamblea comunitaria, Ixtepec, Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Foto: Sergio Oceransky.

productivo inhumano e insostenible. Esto explica que las instituciones castiguen a campesinos por delitos ambientales mínimos, mientras respaldan megaproyectos que devastan valiosos ecosistemas, sobreexplotan y contaminan cuencas hídricas, empobrecen comunidades, y emiten cantidades masivas de residuos tóxicos y gases de efecto invernadero.

Respuestas comunitarias

En México, la resistencia comunitaria y la protección de la vida se organizan de formas muy diversas, casi siempre a escala local o regional. Esto se debe en parte a la falta de recursos, pero responde sobre todo a que muchos procesos de organización comunitaria no tienen confianza en instituciones o leyes, y, por tanto, no se organizan a nivel regional o federal para incidir en ellas. Esta desconfianza está plenamente justificada por múltiples experiencias. La más relevante de ellas por su profundo impacto fue la traición del Estado en el contexto de los Acuerdos de San Andrés.

La situación es ideal para el capital depredador. Las grandes empresas, pese a que supuestamente compiten entre sí, están muy bien articuladas en cámaras y organizaciones que representan sus intereses colectivos. Si bien las resistencias locales han logrado, en ocasiones, detener megaproyectos o limitar su escala y sus impactos locales, en general el capital ha contado con respaldo legal e institucional para operar con absoluta impunidad, y así lo ha hecho.

Evaluando el repliegue a lo local

Tras décadas de repliegue hacia la resistencia local, es necesario evaluar sus resultados con honestidad. Ha habido éxitos en la defensa de algunos territorios, pero el deterioro de los sistemas socioecológicos y de las culturas asociadas a ellos es cada vez más rápido y profundo. La crisis socioambiental alcanza a todas las comunidades y ecosistemas. El repliegue a lo local no ha modificado los desequilibrios de poder existentes, y ha dejado la definición de leyes y políticas públicas en manos del capital.

Si bien los procesos locales de resistencia son totalmente esenciales, es necesario complementarlos con la construcción de espacios efectivos de incidencia a escala federal y regional. México es uno de los países con más movimientos y luchas socioambientales, donde las y los defensores de la vida sufren más violencia y represión. Si estas voluntades se unieran y crearan amplias alianzas sociales para democratizar a profundidad la política ambiental, el potencial de cambio sería enorme. También lo sería la respuesta del capital, pero la enfrentaríamos con una base social más amplia y estructurada.

¿Una oportunidad de cambio real?

El nombramiento del nuevo titular de la SEMARNAT ha generado muchas expectativas en el movimiento socioambiental mexicano, por su perfil, trayectoria y marco de análisis. Estas expectativas conviven con grandes dudas respecto al grado de libertad y apoyo que tendrá dentro de un gobierno federal que no se caracteriza por el respeto al ambiente o a los derechos colectivos, como ha demostrado en relación a la termoeléctrica de Huexca, la nueva refinería, el empuje a la producción de energía con base en carbón y megaproyectos desarrollistas como el Tren Maya y el Corredor Transístmico.

Los límites en lo que pueda hacer la nueva SEMARNAT dependerán en gran medida del equilibrio de fuerzas, que a su vez depende de si se logran construir procesos colectivos unitarios fuertes en defensa de la vida y por un cambio profundo del marco legal y de política pública.

La ficción de la participación pública en política ambiental

Hasta ahora, las instituciones han operado bajo un modelo de participación simulada, estructurado a través de consejos consultivos compuestos por representantes de diversos sectores: el sector privado, la academia y la sociedad civil, y en ocasiones también de pueblos originarios, mujeres, jóvenes, productores agropecuarios, entre otros. Estos consejos tienen atribuciones muy limitadas, y en general sólo emiten recomendaciones. Están controlados por las instituciones, incluso cuando éstas tienen menos del 50% de los votos, gracias a la confrontación entre empresarios y sociedad civil, así como al control institucional de los recursos y las agendas de trabajo.

Hay multitud de consejos en diversas instituciones a nivel estatal, regional y municipal. Este sistema de "participación" supone un auténtico laberinto burocrático para las organizaciones sociales. "Participar" en tales consejos requiere tiempo y energía, conocimiento técnico y legal y una paciencia infinita. Debido a ello, los espacios reservados al sector social o comunitario muchas veces quedan vacantes o están ocupados por organizaciones no gubernamentales o personas sin base social ni representatividad. Los consejos son muchos, y sus resultados suelen ser pobres. En algunas ocasiones, la participación en estos espacios ha evitado la toma de decisiones desastrosas o ha conseguido acceder a información que de otro modo habría sido difícil conseguir, pero en general no se ha logrado ningún avance sustancial.

Estos consejos no han sido concebidos para modificar el marco legal o de políticas públicas ni el modelo económico, sino para esta-

bilizarlos, otorgándoles un "barniz democrático" más decorativo que sustancial. Para democratizar la política ambiental serán necesarios espacios especializados para el trabajo con instituciones. A diferencia de los consejos, tales espacios deben tener la composición y atribuciones necesarias para generar cambios reales, y deben rendir cuentas a espacios más amplios de participación.

Un modelo de participación efectiva y transformadora

La democratización de la política ambiental requiere un nuevo modelo de participación pública. Debemos cambiar la lógica del modelo de participación existente, operado por consejos consultivos bajo control institucional, en dos puntos críticos. Por una parte, los espacios de participación se deben adaptar a la forma en que funcionan los procesos organizativos y comunitarios, en lugar de esperar que éstos se adapten a las instituciones. Por otra parte, las instituciones deben asumir que la agenda y prioridades de los procesos participativos serán definidas por amplias colectividades, en lugar de ser controladas desde el poder.

Bajo esta nueva lógica, este artículo plantea una propuesta con el objetivo de establecer procesos participativos que generen poder social transformador. **La iniciativa surge de una experiencia en la Península de Yucatán, donde está en vías de conformarse un espacio con estas características, y consiste en la creación de espacios abiertos, de carácter regional y asambleario, donde organizaciones comunitarias, sociales y ciudadanas se reúnan regularmente con las instituciones para presentarles demandas y propuestas específicas.** Éstas podrán ser relativas a conflictos socioambientales o bien a modificaciones del marco institucional, normativo o de política pública. En los nuevos espacios se tomarán acuerdos con las instituciones respecto al seguimiento que se dará a cada demanda o propuesta, y se designarán personas encargadas de dicho seguimiento, las cuales tendrán que rendir cuentas en la siguiente reunión.

La escala territorial de cada nuevo espacio debe ser definida por las organizaciones participantes. Por ejemplo, tiene sentido generar un solo espacio para la Península de Yucatán, ya que se trata de un solo espacio socioambiental dividido por fronteras artificiales. Sin embargo, es posible que Oaxaca, dada su diversidad socioambiental, englobe varios espacios organizativos, y que algunos de ellos incluyan partes del territorio de otros estados con características comunes.

Las reuniones con instituciones deberán celebrarse con cierta periodicidad —por ejemplo: cada tres meses— sobre la base de convocatorias abiertas. En ellas participarían la Semarnat, instituciones ambientales estatales, y aquellas a las que se haya acordado convocar por tener competencias relevantes en las temáticas a tratar.

Además, el proceso en la Península de Yucatán propone generar una herramienta online, para informar públicamente acerca de cada uno de los conflictos locales, así como sobre las demandas y propuestas de modificación de política pública o marco legal, de modo que cada caso se mantenga actualizado para que cualquier persona pueda monitorear los avances sin necesidad de participar en las reuniones. Por otro lado, será importante crear mecanismos de coordinación e intercambio entre los distintos territorios para unir fuerzas a escala federal en torno a demandas compartidas.

Sumar voluntades con hechos sustanciales

Debido a la diversidad de posiciones, la convergencia de actores comunitarios, sociales y ciudadanos supone un reto importante para quienes tienen experiencia y cultura organizativa en torno a la incidencia. Es un reto aún mayor para las organizaciones y comunidades que han permanecido hasta ahora al margen de las instituciones, ya sea por decisión explícita o porque no se habían planteado este tipo de trabajo.

Una mayor apertura institucional puede generar mayor desconfianza, dados los antecedentes de instrumentalización de procesos participativos. A fin de mitigar esta justificada desconfianza y generar las condiciones para una democratización genuina de la política ambiental, la Semarnat debe dar señales claras de una voluntad política genuina sobre la base de hechos sustanciales. Algunas líneas de acción urgentes para generar confianza son:

- Reformar a profundidad los marcos legales y administrativos relativos a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), y fortalecer tanto las normas oficiales de carácter ambiental como los mecanismos de monitoreo y sanción contra quienes violan el derecho al ambiente sano.
- Incidir conjuntamente con organizaciones sociales y comunitarias sobre otras dependencias para modificar marcos legales sumamente dañinos, como los aplicables a minería o energía.
- Establecer herramientas legales vinculantes que faciliten el ejercicio efectivo del derecho a la libre deter-

minación a escala regional respecto a los modelos de desarrollo aplicables a distintos sectores económicos.

Estos procesos de reforma legal y administrativa son ineludibles para alcanzar los objetivos que se ha marcado esta administración. **La SEMARNAT necesita la participación activa, crítica y constructiva de movimientos socioambientales y comunitarios.** Sólo así podrá superar la resistencia que, sin duda, opondrán las organizaciones empresariales.

La estructuración de procesos participativos para la reforma ecológica supondría una poderosa señal que puede motivar a multitud de organizaciones socioambientales y comunitarias a tomar la decisión de complementar la resistencia local con la incidencia legal e institucional. Esta decisión no es un paso menor para movimientos cuya cultura organizativa e identidad se definen, en gran medida, en contraposición y resistencia al Estado. El cambio de enfoque respecto a la incidencia, sin renunciar a la resistencia y la defensa de territorios y derechos, es posible y puede dar muchos frutos, aunque requerirá mucha voluntad y capacidad de diálogo. Para que esto ocurra, la SEMARNAT debe dar un paso que ningún gobierno previo ha dado: trascender los mecanismos "consultivos" y generar herramientas legales vinculantes para poner en manos de pueblos y comunidades las decisiones estratégicas sobre sus propios modelos de desarrollo.

De los mecanismos "consultivos" a la libre determinación

En las últimas décadas, el Estado mexicano ha reconocido el derecho de pueblos y comunidades originarias a "decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente." Estos derechos se derivan del Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, el cual también obliga a los gobiernos a "tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan".

Pese a que el Convenio 169 es legalmente vinculante, el Estado mexicano no ha establecido herramientas legales efectivas para garantizar el derecho a la libre determinación de los pueblos originarios respecto a los modelos y trayectorias de desarrollo sobre sus territorios y bienes naturales.

Esta omisión, sostenida durante treinta años, no es casual. Las élites y organizaciones que han controlado al Estado mexicano consideran su prerrogativa el disponer e imponer a nombre de un "desarrollo" definido desde el poder. El carácter autoritario de tal Estado tiene profundas raíces en el colonialismo interno: el racismo, clasismo y desigualdad imperantes hasta el día de hoy.

Debido a la presión jurídica, el Estado mexicano está empezando a adoptar procedimientos completamente distorsionados de supuesta "consulta", sobre los que las instituciones mantienen todo el control. Estas simulaciones no garantizan en absoluto el ejercicio del derecho al Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI), e incluso si fueran genuinas, no podrían garantizar el derecho a la libre determinación. La consulta y el CLPI son derechos procedimentales: sólo implican que el Estado debe preguntar a los pueblos acerca de iniciativas ajenas a ellos, como leyes y proyectos gubernamentales o privados. La libre determinación y el derecho al territorio y a los bienes naturales son derechos sustantivos, a través de los cuales los pueblos y comunidades pueden definir libremente su propio desarrollo económico, social y cultural.

Asamblea en Ixtepec, Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Foto: Sergio Oceransky.

La Evaluación Ambiental Estratégica como nuevo paradigma de política ambiental

El mecanismo de EIA previsto por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y su reglamento son un claro reflejo del Estado autoritario. La participación de comunidades y pueblos en la evaluación y toma de decisiones respecto a proyectos que les afectarán opera a través de una simulación de "consulta pública" absolutamente irrelevante. La Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) mantiene el control del proceso de decisión, e ignora de modo sistemático los datos, opiniones y argumentos de comunidades, organizaciones sociales y especialistas que se oponen a los proyectos. Los resolutivos emitidos por DGIRA admiten, sin verificación, los datos y argumentos presentados por las empresas o autoridades promotoras en sus Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA). En prácticamente todos los casos, DGIRA autoriza los proyectos con condicionantes mínimos, dejando su cumplimiento en manos de los promotores mismos.

Al igual que las "consultas", la EIA no garantiza el derecho a la libre determinación, pues es un mecanismo procedimental que gira en torno a iniciativas ajenas a las comunidades. Para poner en manos de las comunidades el control del proceso de desarrollo en sus territorios es necesario instituir una herramienta que trasciende la EIA: la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Asamblea en Ixtepec, Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Foto: Sergio Oceransky.

La EAE es una herramienta cuyo fin es determinar de manera democrática y transparente el modelo de desarrollo aplicable a un territorio, en el marco del diseño de políticas, planes y programas de gobierno. A diferencia de la EIA, la EAE no evalúa proyectos, sino que ofrece un marco metodológico participativo para la planificación regional y colaborativa del modelo de desarrollo y ordenamiento territorial aplicable a uno o varios sectores económicos. Mientras la EIA se enfoca en las consecuencias que causa el desarrollo en el ambiente, la EAE evalúa las implicaciones del ambiente en el desarrollo.

La EAE estudia las consecuencias socioambientales de diferentes modelos de desarrollo, determina la capacidad de carga regional para gestionar efectos acumulativos, sinérgicos y residuales, y sobre esa base permite a las comunidades decidir qué proyectos son deseables y cuáles no tienen cabida, así como fijar límites totales y zonas de exclusión. Su resultado son ordenamientos socioecológicos regionales sectoriales, que se articulan directamente con los ordenamientos ecológicos a diversos niveles.

La EAE sirve para prevenir conflictos socioambientales, evitar riesgos y dirigir la inversión hacia modelos de desarrollo sostenibles y adaptados a la realidad local. Las decisiones estratégicas tomadas en el marco de la EAE implican cambios en los perfiles y tipos de proyectos que se desarrollan, evitando impactos y conflictos ambientales desgastantes tanto para las comunidades como para el sector empresarial y el Estado.

Si bien México debe enorgullecerse de la gran fuerza que tiene la defensa ambiental comunitaria, ésta no siempre está presente o tiene la incidencia necesaria. Incluso donde las prácticas bioculturales se mantienen vivas y las comunidades se organizan para defender su territorio, hay quienes privilegian ingresos a corto plazo, aunque supongan la destrucción de formas de vida y ecosistemas. Por tanto, la EAE combina diversas formas de conocimiento comunitario y académico para establecer criterios claros de sostenibilidad.

La EAE implica un seguimiento permanente por parte de organizaciones socioambientales y comunitarias, académicas e institucionales, lo que requiere un contexto organizativo robusto. Para mantener este seguimiento y participación social, es necesario instituir la EAE con carácter vinculante y fuertes medidas de sanción en caso de incumplimiento.

Conclusión

El capital político y la credibilidad del actual titular de la Semarnat le ofrecen una oportunidad única para crear puentes y acometer, junto al movimiento socioambiental y comunitario, una reforma ecológica profunda y democratizadora del Estado mexicano.

La crisis socioecológica precisa del esfuerzo más sincero de todos los actores para trascender límites y apostar a un proceso colaborativo que, sin perder la capacidad crítica y de defensa, ponga las bases de una reforma ecológica profunda y democratizadora. Rara vez se presenta una oportunidad como ésta. Tenemos la responsabilidad colectiva de aprovecharla para generar cambios reales y sustanciales.■