

El Derecho Ambiental Mexicano*

Dip. Juan Antonio Nemi Dib

Presidente de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la H. Cámara de Diputados

A medida que las discusiones sobre la ecología en México se incrementan, se cuestiona la existencia de un marco jurídico adecuado para propiciar las acciones de conservación y restauración ambiental, mientras que por otro lado se intenta calificar la eficiencia con que dichas normas actúan, ante la magnitud de los retos ambientales.

La primera versión de este trabajo constituyó un intento demostrativo de que en México existe un marco jurídico para propiciar el desarrollo sustentable¹; mas la revisión de la información disponible, incluyendo las opiniones de algunos expertos, permitió corroborar el citado argumento con algunas precisiones que intentaremos enunciar a continuación, en un texto que ha variado de su original.

Buena parte de quienes se ocupan de los asuntos ecológicos en su perspectiva social conceden a los aspectos jurídicos especial relevancia; incluso quienes desde una perspectiva económica consideran a los problemas ambientales una consecuencia de los sistemas productivos, asumen a la legislación como uno de los instru-



mentos que favorecen o perjudican a los sistemas bióticos.

La evolución de la cultura ecológica en las últimas décadas, asumida ésta en su dimensión más amplia, lleva aparejado el desarrollo del derecho ecológico, que en buena parte de las naciones del mundo cuenta ya con un espacio propio.²

La Agenda XXI, documento clave de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, señala en su capítulo 8o. que “las leyes y los reglamentos adecuados a las condiciones particulares de los países, se cuentan entre *los elementos más importantes para poner en práctica las políticas sobre el medio ambiente y el desarrollo*, no sólo los métodos de ‘mando y control’, sino también como marco normativo para llevar a cabo la planificación económica y establecer instrumentos de mercado”. Esta importancia que se concede a los asuntos legales es el resultado de una convicción cada vez más arraigada, que asocia la preservación ecológica con leyes protectoras del ambiente.

En México, el tratamiento jurídico de los asuntos ambientales tiene viejos antecedentes, inclusive prehispánicos, aunque hay quienes afirman que estos antecedentes legales no se arraigaron en la sociedad como parte de una tradición de respeto a la naturaleza ni constituyeron tampoco una práctica generalizada a lo largo de nuestra historia. Alva Ixtlixóchitl³ afirma que ya el emperador texcocano Netzahualcóyotl, fallecido en 1472, promulgó normas estrictas para la preservación de los bosques, que incluían fuertes sanciones a los infractores.

Durante la época de la Colonia, las autoridades virreinales también emitieron reglamentaciones que hoy cabrían en la clasificación de

ambientalistas, hay ejemplos importantes de ello.⁴

Una de las precursoras en el estudio del derecho ambiental mexicano considera que desde que se promulgó la Constitución política vigente, en 1917, el artículo 27, correspondiente al apartado de las garantías individuales, contenía el concepto de **recursos naturales**, entendiendo éste como un conjunto de bienes de interés público.⁵

En México, el tratamiento jurídico de los asuntos ambientales tiene viejos antecedentes, inclusive prehispánicos...

En 1972, hace 21 años, el Congreso de la Unión promulgó la Ley Federal para Prevención y Control de la Contaminación, primer ordenamiento específico mexicano destinado a regular los asuntos ecológicos.⁶ En diciembre de 1981, diez años después, se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente, antecedente inmediato de la ley vigente. “...la materia ambiental [pasó a ser] de un concepto meramente sanitario, a un tema relacionado con la problemática urbana.”⁷ En 1984 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.⁸

Suele afirmarse que la falta de especificidad de los ordenamientos previos impide aceptar la existencia de leyes ecológicas, antes de estos años. Es, sin embargo, una cuestión harto discutible, si se observa, por ejemplo, la Ley de Salud, que incorporaba conceptos muy precisos sobre la materia. Pero es cierto que el inicio de la década de los años 80 estableció un parteaguas, a partir del cual se introdujeron en nuestro País concepciones típicas de la ecología, como la de **impacto ambiental**.⁹

Ya desde entonces se consideraba a los asuntos ecológicos como parte del derecho administrativo¹⁰, sin embargo, tanto la legislación federal vigente como la mayor parte de las estatales incorporan en concepto de delitos ecológicos, que se sitúan en el ámbito penal y que incluyen sanciones pecuniarias y de cárcel para cierto tipo de infracciones a la propia ley. Algunas organizaciones ecologistas plantean la posibilidad de incrementar la penalización de conductas agresivas a la naturaleza, considerando —a nuestro juicio sin razón— que penas más fuertes resolverán la mayor parte de los problemas causados por el hombre a su entorno.

Al estudiar el fenómeno que llama *el crimen de la contaminación*, Luis Marcó señala que “Las leyes de protección al medio ambiente son generalmente de tipo administrativo y de dudosa eficacia. También existe una legislación numerosa y difusa en diversos ordenamientos legales que van desde leyes específicas, hasta códigos y reglamentos. Así sucede en México y en otros países... aunque México es uno de los pocos que cuentan con una legislación específica sobre la materia y disposiciones penales.¹¹ De esta aseveración parte para proponer la introducción de conceptos criminales en el derecho ambiental.

Sin demérito del rol esencial de la ley, y específicamente la penal, en el proceso de evolución de la sociedad y reconociendo la eficacia que la propia ley tiene como instrumento de protección de la naturaleza, consideramos que los anteriores son criterios profundamente jurisdicistas, que omiten o reducen a su mínima expresión un hecho de gran importancia: los daños ambientales son en primer lugar la consecuencia de la relación del hombre con la naturaleza, es decir, de la manera como se apropian y utilizan los recursos naturales, y esto implica

no sólo una profunda carga cultural, sino auténticos modelos de vida, arraigados generacionalmente; es muy difícil modificarlos simplemente a partir de una nueva ley o una nueva sanción más o menos rígida, aunque eventualmente estas pudieran contribuir a solventar los problemas.¹²

A nuestro juicio, el proceso de formación de la conciencia social es el único medio efectivo para incorporar en los ciudadanos nuevos valores, como los de respeto a su ambiente, y especialmente cuando ello requiere modificaciones en sus sistemas de vida. Nosotros insistimos en la importancia de la participación consciente y el compromiso voluntario de los ciudadanos, así como en la vía educativa, antes de la aplicación de criterios punitivos.

... los daños ambientales son, en primer lugar, la consecuencia de la relación del hombre con la naturaleza, es decir, de la manera como se apropian y utilizan los recursos naturales...

En 1987 se introdujo en el derecho positivo el concepto de *restauración del equilibrio ecológico*, constituyendo un reconocimiento los daños causados desde tiempo atrás al patrimonio natural y la necesidad de repararlos y revertir sus efectos, además de la aparición de una preocupación social y de las instituciones por la conservación del medio ambiente. La *restauración* como tal constituía no sólo una obligación legal, sino un auténtico pronunciamiento político que, por primera vez en México, cuestionaba la relación del hombre con su medio.

Es cierto que los temas ecológicos no son nuevos para las leyes de



México, pero ¿se correspondió en los hechos con la conservación de los recursos naturales y con la aplicación de sistemas productivos y de consumo inocuos para la naturaleza? Es difícil medir la influencia real de estos ordenamientos en la preservación ecológica, pero en cambio, es válido afirmar que constituyeron un marco de referencia conceptual y un sistema normativo legítimo, con mecanismos definidos de operación, que por ser antecedentes, fueron de gran valor.

Existe una idea general en torno a la cual han girado las diferentes leyes mexicanas que tienen relación con los recursos naturales, es decir, las leyes de contenido ecológico: parte del principio del aprovechamiento racional de la biodiversidad, así como de su entorno biótico¹³, aunque en algunos casos el exceso en la normatividad, la complejidad misma e inclusive su desconocimiento, han sido elementos que dificultaron su aplicación.¹⁴

La Conferencia de la ONU de Río de Janeiro hizo una crítica impor-

tante al derecho ambiental de todos los países: "...a pesar de que aumenta consistentemente el volumen de textos jurídicos relacionados con ese sector, gran parte de las disposiciones promulgadas son fragmentarias, regulan aspectos muy concretos o no cuentan con el respaldo necesario de un mecanismo institucional ni de una autoridad a los efectos de lograr su cumplimiento y su ajuste oportuno..."¹⁵

En el caso de México puede aceptarse como válida la aseveración de la insuficiencia de recursos institucionales en relación con la ley, que se ha expresado en diferentes foros, pero también es innegable que existe un marco normativo consistente, fundado en principios adecuados a la realidad nacional, y no sólo porque se ajustan a las características generales de nuestro derecho y porque son coherentes con el sistema normativo en su conjunto, sino porque incluye mecanismos que facilitan las acciones ambientales y permiten, tanto a la autoridad como a los particulares, un importante margen

de acción, sin las complicaciones de otros sistemas jurídicos, que llegan a paralizar los sistemas productivos.¹⁶

En la última década, el conjunto de normas ecológicas mexicano incorporó el sentido de interés público en las acciones de conservación y explotación racional de la naturaleza. Por ejemplo: se considera a los recursos forestales como un patrimonio colectivo, por su incidencia en los sistemas hídricos, por su función de sumideros y conservadores de la corteza terrestre y no sólo por el valor económico o de posesión que aporten a un privado¹⁷. El interés público es de gran importancia para los asuntos ecológicos; a nuestro juicio constituye la base de la política ambiental del gobierno mexicano, como trataremos de mostrar enseguida.

El párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "...se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población: para preservar y restaurar el equilibrio ecológico..."

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, que tiene su origen en el citado precepto constitucional, constituye la norma central en torno a la cual se desarrollan las acciones de lucha contra la contaminación y de restauración y conservación de la naturaleza; aunque, hay otros ordenamientos que tienen considerable implicación ambiental en materia de salud pública, fomento industrial, aguas, asentamientos humanos, agraria (en

materia de uso de suelo), forestal, caza y pesca y minería, entre otras. Las leyes que regulan estos aspectos se fundan en el principio, a veces explícito, a veces implícito, de propiciar los aprovechamientos y usos racionales de los recursos, entendidos estos aprovechamientos como eficientes, socialmente útiles y regenerables.

El interés público es de gran importancia para los asuntos ecológicos; a nuestro juicio constituye la base de la política ambiental del gobierno mexicano...

Como se ha dicho con frecuencia, es difícil encontrar un ámbito de la vida social que no tenga implicaciones ecológicas. Lo mismo ocurre en el espacio de la ley. Lo cierto es que la de protección ambiental es una actividad dinámica, que cambia constantemente, y no sólo con la aparición de nuevos conocimientos y la aplicación de nuevas tecnologías o la evolución biológica, sino con las modificaciones que tienen las relaciones sociales mismas. Se hace necesario, en consecuencia, un proceso de revisión y actualización permanente de las leyes de contenido ambiental, a efecto de garantizar dos propósitos: de un lado, la eficiencia y certeza del precepto en una realidad cambiante y, de otro, la coherencia de un sistema legal con los elementos que regula.

A ello se debe principalmente que las leyes ecológicas contengan fundamentalmente principios generales y se transfieran al nivel reglamentario¹⁸ y de normalización técnica ecológica¹⁹, que son competencia del Ejecutivo, la mayor parte de las disposiciones de orden técnico.²⁰ Esto permite mayor flexi-

bilidad en las acciones de preservación y restauración, pero principalmente permite la actualización y una operación más fácil y accesible; en estas condiciones se favorece también el que la legislación se reduzca a su nivel estrictamente necesario, evitando la sobrerregulación, en beneficio de la creatividad e iniciativa social.

Como ocurre generalmente al abordar la temática ambiental, compleja por sí misma y espacio de muy diversos intereses, hay opiniones opuestas en lo que se refiere al papel de la ley y a su calidad misma: críticos que consideran la ley ecológica insuficiente y hasta superficial y, por otro lado, críticos que reclaman una flexibilización de la misma, considerándola un obstáculo para la inversión productiva y una limitante para el proceso económico. Vicente Gutiérrez Camposeco, Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, por ejemplo, ha expresado que: "...el empresario se ve presionado a hacer fuertes inversiones para disminuir los daños al ecosistema...".²¹

Se perciben divergencias incluso en el seno de corrientes de pensamiento afines. El ingeniero Heberto Castillo dice en una parte: "¿Cómo descentralizar? porque ahí está la clave del asunto. La centralización ha sido la madre de todos los problemas ecológicos"²², en la misma publicación, señala Laura Itzel Castillo Juárez: "...una primera tarea que podemos llevar a cabo quienes hemos arribado a algún cargo de representación bajo las siglas del PRD, es la de desarrollar una serie de iniciativas legales que, por una parte, unifiquen los ordenamientos que hay en el País en materia ecológica y, por otra, modifiquen el resto de la legislación para que no se contraponga con la primera".²³ Es cierto que uno se refiere al proceso industrial y otra a la homogeneización de la ley,

pero ¿quién garantiza que la homogeneización de las leyes locales y la centralización de las decisiones ambientales no se traducirán en mayor centralización política y administrativa?

Por nuestra parte, consideramos que la ley ambiental mexicana posee la virtud del equilibrio (y no sólo ecológico): reconoce la necesidad ingente de salvaguardar la naturaleza, en interés mínimo de la supervivencia, y por otro lado, la urgencia de aprovechar nuestros recursos para la generación de riqueza y la continuación del proceso de desarrollo²⁴, como único camino para elevar los niveles de bienestar y la erradicación de la pobreza, que es al mismo tiempo causa y consecuencia de la contaminación.

Quizá su mayor mérito reside en el hecho de que incorpora un programa de desarrollo social, para fomentar el crecimiento, conservando la naturaleza y los valores de nuestra sociedad. Uno de los más serios conflictos de las autoridades mexicanas ha sido el enfrentamiento, prácticamente irreductible, entre las necesidades de subsistencia de numerosas comunidades de bajos niveles de ingreso, con la preservación de ciertos recursos bióticos valiosos, que generalmente explotan como fuente de recursos. Estos conflictos no pueden resolverse simplemente con disposiciones legales: se hacen esfuerzos como los programas de ecología productiva que intentan conciliar ambas prioridades.

La Ley de Protección al Ambiente prevé esta situación en los principios de política ecológica establecidos en las fracciones I y II de su artículo 15: "Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del País" y "Los ecosistemas y sus ele-

mentos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad". Sin gran esfuerzo se puede localizar aquí el concepto de sustentabilidad, si bien hay que decir que nuestra ley es *anterior* a la acuñación del concepto referido.

El nuestro es un marco legal ecológico moderno, susceptible de ser mejorado y ampliado, especialmente en sus contenidos técnicos, pero es evidente que el problema de fondo es operativo y requiere un enfoque estructural, que haga referencia a aspectos como el del costo ecológico y la capacidad de carga del planeta, nociones ambas muy recientes, pero que reflejan claramente la necesidad de establecer los límites hasta los que puede avanzar el deterioro ambiental y, por ende, la responsabilidad de cada ciudadano ante estos hechos.

La ley ambiental mexicana posee también clara orientación y objetivos y, dentro de su circunscripción, propicia y permite la explotación racional de los recursos naturales, en condiciones de equilibrio ecológico. Consideramos que debe garantizarse una vocación permanente de actualización de la legislación ambiental; existe voluntad manifiesta de las autoridades para ello²⁵, la ley ambiental no puede ni debe ser rígida e inmutable, especialmente porque los asuntos que regula son en extremo dinámicos y sostienen relaciones complejas entre sí, como hemos insistido.

Otro aspecto interesante de la legislación ambiental es el de la **con** **curre** **n** **c** **i** **a** **n** **c** **i** **a**, es decir, la participación de los tres niveles de gobierno: Federal, estatal y municipal, en la ejecución de las políticas ambientales²⁶. Consideramos que ninguna acción tiene éxito, si no involucra directamente a los ciudadanos, y si

no toma en cuenta las condiciones peculiares de cada una de las regiones que afecta. La fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para: "Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

Consideramos que ninguna acción tiene éxito, si no involucra directamente a los ciudadanos, y si no toma en cuenta las condiciones peculiares de cada una de las regiones que afecta.

Debe tomarse en cuenta que la concurrencia también existe, en el texto constitucional, para las materias de sanidad y salud pública, asuntos ambos que fueron un antecedente inmediato del actual derecho ecológico. Aquí es particularmente importante la incorporación de las autoridades municipales a las tareas de preservación de la naturaleza: "...hasta 1983, con las reformas constitucionales al artículo 115, se le confieren [a los ayuntamientos] una serie de facultades constitucionales relacionadas con la preservación y mejoramiento del ambiente, como las de formular y administrar la zonificación de los planes de desarrollo urbano y municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos de construcción y participar

en la creación y administración de las zonas de reserva ecológica.²⁷

La concurrencia es un camino viable no sólo para suplir la ausencia de recursos que permitirían el cumplimiento de la ley por la vía punitiva en el nivel Federal del gobierno, sino para alcanzar un proceso de decisiones ambientales más democrático, fundado en principios y objetivos comunes, de orden e interés nacional, pero que al mismo tiempo considere las peculiaridades de cada comunidad. No puede producirse una auténtica descentralización si no se genera un proceso de decisiones locales, sustentadas no sólo en las características peculiares de cada lugar, sino en la voluntad misma de sus habitantes. Pero en ningún caso esto significa la renuncia a una política general, que defina los objetivos comunes a todas las regiones del País y que permita establecer un índice de prioridades ambientales, que distinga además aquellos asuntos que son de interés nacional de aquellos que por su magnitud, sólo impacten pequeñas porciones del mismo, en los términos de los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Ley de Equilibrio Ecológico.

Pero este también es un aspecto polémico; al respecto dice el abogado Jorge Muñoz Barret:

...resulta bastante inconsistente que por un lado la Constitución considere que las materias de salubridad general y de prevención y control de la contaminación del medio ambiente, sean de carácter federal, y, por el otro lado, permita una distribución de competencias en una ley secundaria, entre la Federación, los estados y los municipios.²⁸

En similar sentido se expresa Laura Itzel Castillo Juárez:

Si comparamos los distintos ordenamientos que en materia ecológica hay en el País, podemos encontrar diferencias ante situaciones similares, entre lo que establece la ley de un estado con la del otro, lo que representa también una desventaja en la lucha por la protección del ambiente, pues las diferencias significan que en un determinado estado puede haber menos restricciones a actividades que afectan las condiciones naturales, por lo tanto lo que se puede lograr en un sitio se pierde en el otro.²⁹

A nuestro juicio, ambas son visiones que ignoran la importancia del desarrollo regional, con las particularidades a que hicimos ya referencia. En efecto, la materia ecológica requiere de un nivel estandarizado de normas vigentes en todo el territorio nacional, que podrían incluso ser más energéticas y exigentes en determinadas condiciones, porque así lo requirieran las circunstancias en ciertas entidades federativas, conurbaciones o municipios, que podrían apoyarse en ordenamientos locales para asuntos específicos y demandas sociales concretas, pero que no deberían perder su generalidad ni su apego a los principios generales de la política ecológica. Para evitar los problemas a que ambos críticos hacen referencia, basta evitar que los ordenamientos locales sean más laxos que los de orden federal.

Durante el pasado período de sesiones del H. Congreso de la Unión fueron aprobadas dos importantes

iniciativas del Ejecutivo con profundo contenido ambiental: la Ley de Aguas y la Ley Forestal. Ambas iniciativas, pero especialmente la silvícola, fueron sometidas a un intenso proceso previo de discusión y análisis, en el que participaron, además de los partidos políticos, representantes de organizaciones sociales y productivas, expertos en la materia y ciudadanos preocupados. Se realizaron foros, organizados por la Comisión de Bosques y Selvas de la Cámara, en el interior del País, principalmente en las 11 zonas de vocación forestal. El resultado fue que se introdujeron mejoras a los textos aprobados que, sin perder su espíritu original, incorporaron propuestas útiles, producto de la experiencia de los ciudadanos.

Contra lo que podría esperarse, al interior de la Cámara de Diputados el debate se situó —en ambos casos— en una perspectiva más política que técnica y, sin duda alguna, el mayor espacio de discusión se dio en lo relativo a la participación de los particulares, tanto en las cuencas hidráulicas como en las explotaciones forestales. Algunos estudiosos señalaban que ambas legislaciones se situaron en el proceso de Reforma del Estado que dio pie a la modificación del artículo 27 de la Constitución General de la República, como parte de un proceso en el que los asuntos económicos fueron siempre preponderantes.

El anterior es un argumento discutible, pero si aún no lo fuera, los criterios ecológicos de ambas leyes jugaron un papel sustantivo: la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Forestal señalaba: “representaría una oportunidad para revertir la acelerada reforestación del País, sentar las bases para impulsar el bienestar de los pobladores de los bosques y selvas, y promover el desarrollo de la industria forestal nacional, sin afectar la calidad am-

biental y la biodiversidad.” Por su parte, al ofrecer una alternativa en materia de aguas, la Iniciativa aceptaba que: “los actuales patrones de uso y consumo del vital líquido no son aceptables, generan derroche y propician severas situaciones de escasez y contaminación en buena parte de nuestro territorio. Se reconoce también que su aprovechamiento no ha beneficiado a todos nuestros compatriotas por igual”, y se proponía en consecuencia: “redefinir el papel del Estado en su tarea de salvaguarda y administrador del patrimonio nacional.”

Por nuestra parte, en la discusión previa del ordenamiento forestal, insistimos en la conveniencia de profundizar el concepto de **interés público** en materia de silvicultura, que si bien se plasmó en el artículo 2o. de la iniciativa, (“Se declara de utilidad pública la conservación, protección y restauración de los sistemas forestales”), requería a nuestro juicio de afianzarse con una definición más precisa de la responsabilidad de las autoridades y de los ciudadanos en el cuidado de los bosques y selvas, así como de los mecanismos de supervisión, en el mismo espíritu que plantea el principio décimo tercero de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo:

Los estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas ambientales, y los objetivos y prioridades en materia de ordenación del medio ambiente, deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado pa-

ra otros países, en particular los países en desarrollo.

La discusión de ambas iniciativas permitió fortalecer la atención a las particularidades del territorio nacional; al diagnosticar la situación hidráulica de México, la introducción del proyecto señalaba que en la iniciativa se "reconoce, en su origen, un mosaico hidrológico variado y complejo, donde se superponen, no siempre en forma ordenada, las grandes variaciones que presenta la distribución espacial y temporal del agua y los patrones del crecimiento demográfico y de la actividad económica." Cuando estos aspectos se dejan de lado en el proceso legislativo, la norma se vuelve meramente discursiva y con frecuencia se dificulta su aplicación. No se puede gobernar a sociedades vivas y llenas de peculiaridades con leyes muertas.

Además de incorporarse a la dinámica de simplificación y desregulación vigente, la nueva ley permite la intervención de las entidades privadas en el desarrollo y explotación de la infraestructura hidráulica. Al fundamentar, a nombre de la Comisión de Asuntos Hidráulicos de la Cámara, el Dictamen a la Iniciativa de Ley de Aguas, el diputado José Guadalupe Enríquez Magaña expresó:

Se establece también que preservar la calidad del agua es uno de los retos actuales de las sociedades modernas, por lo que debemos actuar con oportunidad en esa materia, asumiendo la responsabilidad que nos corresponde en el contexto social, de ahí que la iniciativa contenga también un título completo dedicado a la reglamentación de la calidad

de las aguas que viene a complementar a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la Ley de Salud, en el entendido de que la protección ecológica y de la salud sólo pueden ser eficaces cuando se atienden y resuelven las causas de los desequilibrios desde su origen, ya que atacar sólo los efectos de la contaminación resultaría insuficiente.³⁰

Puede concluirse que en México disponemos de instrumentos legales, como los aquí enunciados, para la concreción del desarrollo sustentable, pero que no basta una visión jurídica exclusivamente para explicar un asunto tan complejo; que se requiere de un análisis profundo, considerando por supuesto, los factores económicos y sociales, valorando las dimensiones y el impacto de una población que se ha duplicado en 20 años: en 1970 éramos 40 millones de mexicanos, ahora somos más de 80, con la consecuente multiplicación de la demanda de bienes y servicios, como dice el doctor Sarukhán Kermez:

Si tenemos un problema de población, pero no sólo por el crecimiento poblacional, sino del impacto que cada persona genera. Esto es importante subrayarlo para quitar esa concepción falsa de que, si se reduce el crecimiento poblacional se arreglan todos los problemas, eso no es cierto de esa manera. Los problemas ambientales son el resultado de la actividad de cada uno de nosotros, en una sociedad determinada.³¹

Constituimos y operamos un sistema productivo que, a pesar de las voces en contrario, voces que incluso lograron incorporar en nuestra Constitución los principios ambientalistas, simplemente pasó de largo las tareas de preservación de la naturaleza. Se trató de crecer, y crecimos, sin pensar en las consecuencias ecológicas. Participamos todos, al producir, consumir de una gran omisión histórica, de la que ahora pagamos las consecuencias, y lo que es más cuestionable es que este sistema productivo ni siquiera garantizó acceso a niveles aceptables de bienestar a la totalidad de la población.

Si bien los daños al patrimonio natural han sido profundos, es cierto que este proceso de degradación puede detenerse. Estamos en tiempo para actuar, con un alto costo y retos científicos y tecnológicos, pero es posible. El esfuerzo que se requiere es monumental, porque es necesario inclusive modificar los hábitos y, para decirlo claramente, los vínculos de cada individuo con la naturaleza. Y esto no es algo que pueda lograrse con facilidad, cuando buena parte de la gente lucha simplemente por su subsistencia, que es evidentemente prioritaria bajo cualquier circunstancia.

El esfuerzo que se requiere es monumental, porque es necesario inclusive modificar los hábitos y, para decirlo claramente, los vínculos de cada individuo con la naturaleza.

Tenemos el reto de mejorar la calidad de vida de la población, en condiciones de auténtica sustentabilidad: "Las necesidades del de-

sarrollo y las demandas de la sociedad exigen un cambio de actitud en la acción gubernamental y social para conciliar el crecimiento económico con la protección de nuestros recursos naturales, porque estos conforman una reserva estratégica fundamental para la soberanía y el progreso del País."³² No podemos, siguiendo tesis conservacionistas a ultranza, postular lo que se ha dado en llamar "fundamentalismo ecológico", omitiendo la enorme responsabilidad histórica de dotar de condiciones dignas de vida a los mexicanos. Insistimos: para estos propósitos los instrumentos jurídicos son muy importantes, estructurales, pero deben considerarse como parte de un conjunto de acciones, que incluyen una concepción global del problema ambiental y lo atacan desde sus causas más profundas.

La Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe considera que este reto es común para todo el subcontinente latinoamericano:

Dado que nuestra región asigna mucha importancia al objetivo de satisfacer las necesidades de los casi 200 millones de personas que viven en la pobreza, debemos generar progreso y desarrollo. Este desarrollo debe, empero, reorientarse, de modo que el crecimiento no agrave la contaminación y los problemas ambientales. El crecimiento económico no debe volverse autodestructivo.³³

Reconocemos en todo ello la importancia que tienen las leyes, pero hemos insistido en que este proceso, que requiere también de la reconversión de los procesos productivos, de la adopción de nuevas

tecnologías y, por ende, de la aplicación de muchos recursos, no tendrá éxito si no va acompañado de un mecanismo efectivo de creación y fortalecimiento de la conciencia social en torno a los problemas ambientales.

Finalmente, sin omitir la importancia de mantener un proceso permanente y comprometido de actualización y perfeccionamiento legislativo, tenemos un asunto fundamental: el educativo. La solución definitiva de los problemas ambientales, no sólo en México, se origina en los procesos de formación de las nuevas generaciones, en la enseñanza,

para dar paso a la nueva actitud hacia la naturaleza, de que venimos hablando, y muy especialmente, porque entendemos que no puede haber acciones ecológicas exitosas, si previamente no existe la conciencia de su necesidad y el compromiso de acometerlas, por parte de todos.

Coincidimos con el doctor José Sarukhán Kermez:

La única respuesta a todos los problemas ambientales es la respuesta individual, no hay otra.³⁴

*Por errores de edición en la Revista Quórum No. 13, este artículo se reproduce nuevamente. La Redacción ofrece una sincera disculpa. 1.- "El llamamiento en pro del desarrollo sostenible no es simplemente un llamamiento en pro de la protección ambiental... el desarrollo sustentable implica un nuevo concepto de crecimiento económico, un concepto que brinda justicia y oportunidades a todos los pueblos del mundo, no sólo a la minoría privilegiada, sin seguir destruyendo los recursos naturales y la capacidad de sustento finitos del mundo". Informe de La Haya.

- 2.- Esto nada tiene que ver con la reciente discusión que se da en Europa sobre los "derechos de la naturaleza", que deben entenderse en oposición a los derechos del hombre.
- 3.- Cit. por Rivera Marín, Guadalupe. La propiedad territorial en México 1801-1810, S.XXI Eds, 1983, p. 30.
- 4.- Muñoz Barret, Jorge. Los recursos naturales y su protección jurídica, en: La Industria Petrolera ante la Regulación Jurídico-Ecológica en México, UNAM-Pemex, 1992, pp. 16-17.
- 5.- Carmona Lara, María del Carmen. Aspectos Constitucionales de la Legislación sobre Recursos Naturales. Notas inéditas, 1989, Archivo de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la H. Cámara de Diputados, pp. 1-2.
- 6.- Hay quienes encuentran una relación con la *National Environmental Protection Act.* de los Estados Unidos de Norteamérica, promulgada en 1970.
- 7.- González Saravia, Margarita. *Municipio y Ecología*, en: Ecología y Ambientalismo, PRD, CEN, México, Enero de 1993, p. 207.
- 8.- *Idem*.
- 9.- Ducoing, Edmundo. Impacto Ambiental en México, en: Ecología y Ambientalismo, PRD, CEN, México, Enero de 1993, p. 180.
- 10.- Entendido, en los términos de Gabino Fraga, como la rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, que no es legislativa ni justiciable. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1977, p. 13.
- 11.- Marcó del Pont, Luis. El Crimen de la Contaminación, UAM-Atzacapotzalco, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 1984, p. 64.
- 12.- Como es obvio, aquí simplemente enunciamos una discusión mucho más profunda, que tiene que ver con el volumen y la rigidez de los ordenamientos a que una sociedad determinada ha de someterse para cumplir con los fines que se ha impuesto.
- 13.- La fracción V del artículo 10. de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece como prioritario "el aprovechamiento racional de los elementos naturales, de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas".
- 14.- Sin omitir que, para hacer cumplir estas normas en su totalidad, se requiere de una infraestructura compleja en su operación y muy costosa, que a veces se contradice con otras prioridades, especialmente en países en desarrollo como el nuestro.
- 15.- CNUMAD, Agenda XXI, Dcto. A/CONF. 151/4 Part. 1, español, Río de Janeiro, Junio de 1992, p. 103.
- 16.- Tal es el caso de las reclamaciones por "injury" de los Estados Unidos de Norteamérica.



- 17.- El artículo 100 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dice: "Los permisos y en general las autorizaciones de aprovechamiento forestal, implican la obligación de hacer un uso racional de ese recurso..." Por su parte, la Iniciativa de Ley Forestal remitida a la Cámara de Diputados en julio de 1992 destacaba en las fracciones I y III del artículo 1o. como propósitos fundamentales: "Conservar, proteger y restaurar los recursos forestales y la biodiversidad de los ecosistemas" y "Lograr un manejo sostenible de los recursos forestales, que contribuya al desarrollo socioeconómico, sin reducir la capacidad de la naturaleza para regenerarse".
- 18.- En 1988 se promulgaron cuatro reglamentos de la Ley Federal de Protección al Medio Ambiente en materia del impacto ambiental, prevención y control de la contaminación en la atmósfera, prevención y control de contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el D.F. y los municipios de la zona conurbada y en materia de Residuos Peligrosos. Existen otros reglamentos de diferentes fechas como el de Prevención y Control de la Contaminación de Aguas (1973), el de Prevención y Control de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias (1979) y el de la Protección al Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido (1982), entre otros.
- 19.- Se entiende por *norma técnica ecológica*, el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la autoridad competente, que establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente, y además, que uniformen principios, criterios, políticas y estrategias en la materia.
- 20.- A la fecha se han publicado 77 normas técnicas ecológicas, 5 criterios ecológicos y dos listados de actividades altamente riesgosas; de estas 77 normas, cinco se han actualizado. El Instituto Nacional de Ecología tiene prevista para 1993 la elaboración de 84 normas oficiales nuevas. De las que están vigentes, 67 se han adecuado ya al formato de la norma oficial mexicana. En total, serán 151 las normas ecológicas.
- 21.- Gutiérrez Camposeco, Vicente. "Exagerados algunos requisitos para disminuir los daños al ecosistema", N. de Jesús Rivera V. en: Excélsior, 19 de julio de 1992, p. 5.
- 22.- "Reflexiones sobre la Raíz de la Problemática Ecológica", en: Ecología y Ambientalismo, p. 251.
- 23.- "Gestión y Legislación Ambiental", en: Ecología y Ambientalismo, p. 205.
- 24.- Es cierto que ambos argumentos constituyen una muestra de utilitarismo llevado al extremo, pero que no por ello debe descartarse.
- 25.- Oñate Laborde, Santiago, Procurador Federal de Protección al Medio Ambiente. "Necesarios Nuevos Instrumentos para la Protección Ambiental", en: El Sol de México, 17 de julio de 1992, p. 2.
- 26.- En 1987 se faculta constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer el régimen de concurrencia entre la Federación, los estados y municipios en torno a cuestiones de restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente. V. González Saravia, Margarita. "Municipio y Ecología", en: Ecología y Ambientalismo, p. 207.
- 27.- González Saravia, Margarita. *Op. cit.* p. 207.
- 28.- Muñoz Barret, *Op. cit.* p. 44.
- 29.- Castillo Juárez, Laura Itzel, *Op. cit.* p. 205.
- 30.- Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Año II, No. 7, p. 673.
- 31.- Sarukhán Kermez, José, Dr. Comentarios sobre medio ambiente y ecología, en Quórum, publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas, Año I, No. 1, Abril 1992, entrevista de Angeles González Gamio, p. 3.
- 32.- Colosio, Luis Donald, "Conciliar protección ecológica y crecimiento", en Excélsior, N. de Aurelio Ramos, 18 de julio de 1992, p. 1.
- 33.- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Nuestra propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente, F.C.E., México, 1991, p. XIV
- 34.- Sarukhán, *Ibid.*