

LA IMPORTANCIA DEL DERECHO ECOLÓGICO

Por el doctor Pedro ASTUDILLO URSÚA

Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM

A partir del periodo post-revolucionario, México ha experimentado profundas transformaciones y avances en su estructura económica y social. Dejamos de ser un país fundamentalmente agrícola y rural, para convertirnos en una sociedad predominantemente urbana.

Las transformaciones económicas abarcaron diversos aspectos, con el correspondiente aumento de la capacidad productiva, reflejándose en un intenso proceso de industrialización a partir de los años cuarenta.

Asimismo, cabe puntualizar que el crecimiento de la población durante el presente siglo ha motivado un mayor número de necesidades por satisfacer, de ahí que el sector servicios adquiriera gran actualidad. La población, en su dinámica de crecimiento natural, en su movilidad y en su patrón de distribución territorial, es objeto y sujeto fundamental del desarrollo.

La distribución regional de la actividad económica y la dinámica del crecimiento urbano, son aspectos prioritarios en las estrategias económica y social, dadas sus implicaciones sobre el bienestar de la población.

Se prevé que para el año 2000, la población del país llegará a ser entre 104 y 108 millones de habitantes, dependiendo de la efectividad que alcancen las políticas demográficas. La población es, simultáneamente, el recurso básico para su desarrollo y su beneficiario.

En nuestro régimen de libertades, la planificación familiar es decisión exclusiva de la pareja. Sin embargo, es tarea del gobierno y de la sociedad fomentar la maternidad y paternidad responsables, y crear las condiciones para el desarrollo libre y provechoso de la familia.

En el aspecto migratorio, el objetivo de la política demográfica es propiciar una distribución de la población congruente con el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales, fomentar el arraigo y promover el fortalecimiento de las ciudades medias como polos de atracción, a fin de abatir el flujo hacia las grandes concentraciones urbanas.

Es innegable que las transformaciones mencionadas han sido factores fundamentales en el desarrollo nacional; sin embargo, también han significado ciertos efectos que han alterado los ecosistemas, la fauna, la flora, pero lo más grave de todo es que constantemente se arriesga la salud y bienestar de la especie humana.

Hoy día estamos ante una nueva Administración. Conforme a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la estrategia de modernización es el instrumento para defender y proyectar nuestra identidad al futuro, y en

consecuencia, alcanzar las metas nacionales. Acorde con nuestra historia, las transformaciones que persigue la modernización serán por ello nacionalistas; serán populares, con el claro destino de elevar la calidad de vida de los mexicanos; y se llevarán a través de la acción coordinada, permanente y firme del Estado y de sus órganos y con la participación corresponsable de los ciudadanos y sectores más representativos de la sociedad, a fin de hacer coincidentes la vigencia y la eficacia de las leyes.

Un Estado eficaz ejerce su autoridad dentro de los cauces legales, pero a la vez, debe promover la más amplia acción de los particulares, utilizando la concertación como método para sumar esfuerzos al servicio de la nación.

La modernización de la economía exige la participación de todos. El Estado no puede ni debe ser el único actor. El desarrollo económico es la única base firme para elevar la calidad de vida de los habitantes de un país.

No debemos perder de vista que mejorar el ambiente en el que se desarrolla la vida humana, es mejorar su calidad; cuidar y aprovechar racionalmente nuestros recursos naturales, es preservar la base material del desarrollo nacional para las generaciones venideras.

Podemos afirmar que la protección del ambiente es una de las prioridades de nuestro desarrollo. Además, es un requisito impostergable para la viabilidad del proceso de modernización en los campos económico y social.

Por su dimensión y complejidad, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, no puede ni debe recaer en la responsabilidad exclusiva del Estado; es eminentemente social y exige una amplia concertación. En este orden de ideas, el Gobierno de la República debe continuar promoviendo e impulsando la participación de los diversos sectores de la sociedad en las acciones que se emprendan para abatir los altos índices de contaminación del aire, agua y suelo.

En cuanto a la evolución de la legislación ambiental en nuestro país, cabe señalar que es durante el régimen del Presidente Luis Echeverría, cuando se presenta formalmente la preocupación de nuestros gobernantes por legislar en la materia. Es así que en el año de 1971 se expide la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Al amparo de dicho ordenamiento se expidieron tres reglamentos en materia de: humos y polvos, aguas y ruido.

La ley en comento vino a ser el primer paso tendiente a regular el problema de la contaminación, brindando a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, facultades para formular y conducir la política de saneamiento ambiental, por conducto de la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente y en coordinación con el Consejo General de Salubridad.

Posteriormente, en el año de 1981 se expide la Ley Federal de Protección al Ambiente, ordenamiento en el que se fortalecen las facultades de la mencionada dependencia, siendo objeto de regulación nuevas materias como por ejemplo la contaminación de alimentos y bebidas y la generada por radiaciones ionizantes.

A pesar de las reformas que se hicieron a las mencionadas leyes, en los últimos años los problemas ecológicos fueron más allá de lo regulado por tales or-

denamientos. Entre sus principales limitaciones podemos señalar que se circunscribían a la protección de la salud humana; a la imposición de sanciones como medidas correctivas; y a las autoridades estatales y municipales, se consideraba como meros auxiliares de la Federación y por consiguiente, prácticamente carecían de facultades para prevenir y controlar los diversos problemas de contaminación que se presentaban en sus circunscripciones territoriales.

En esta virtud, fue necesario reformar los artículos 27 y 73 de nuestra Constitución Política, a efecto de incorporar dentro de las atribuciones que la Nación tiene para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, la relativa a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y a su vez, facultar al Congreso Federal para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

De esta manera se abrió el cauce para una nueva legislación en la materia, que contemplara desde una nueva óptica las muy peculiares características de los fenómenos ecológicos, es decir, que no sólo se abocara a la regulación de aquellos hechos, actos u omisiones que generan contaminación, sino también que permitiera analizar las causas económico-sociales de la problemática ambiental. Es así como se pone énfasis en los mecanismos preventivos y se fortalece a los correctivos, independientemente de que se procede a la descentralización de facultades a estados y municipios, mediante el sistema de distribución de competencias que prevé la nueva Ley Ecológica.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entendemos que es un ordenamiento, marco que coexiste y se complementa con otras leyes que regulan o se relacionan con el equilibrio ecológico y el ambiente, tal es el caso de la Ley General de Salud, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Forestal, Ley Federal de Aguas, Ley Federal de Pesca, Ley Federal de Caza, etc.

Lo anterior, se justifica en virtud de la gran dispersión de disposiciones en la materia, por lo que la Ley ecológica prevé su reagrupamiento y coordinación, otorgando la participación que en su caso corresponda a las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, toda vez que las acciones ecológicas establecen puntos de contacto con casi todas las dependencias y entidades. Además, delimita el campo de actuación de las autoridades estatales y municipales y promueve la participación corresponsable de la sociedad en la materia.

A grandes rasgos hemos pretendido enunciar cuál ha sido la evolución de la legislación ecológica en nuestro país. No omitimos manifestar que a la fecha y al amparo de la nueva Ley Ecológica, se han expedido cuatro reglamentos en materia de: impacto ambiental, humos y polvos, residuos peligrosos y prevención y control de la contaminación atmosférica generada por la emisión de vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y su zona conurbada. Asimismo, se han publicado cuarenta y ocho normas técnicas ecológicas y tres acuerdos por los que se establecen criterios ecológicos, disposiciones que

en su conjunto han ido formando un nuevo orden jurídico que hoy día conocemos como Derecho Ecológico.

En este orden de ideas, nos atrevemos a definir al Derecho Ecológico, como el conjunto de normas jurídicas tendientes a restablecer y mantener las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la regulación de la conducta humana en cuanto afecta el equilibrio ecológico y daña al ambiente, con objeto de lograr una adecuada relación de interdependencia entre los diversos elementos que conforman el ambiente, que haga posible la existencia y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

No debemos perder de vista que solucionar el problema de la contaminación del aire, agua y suelo, no significa sacrificar el desarrollo económico y social de nuestro país. Las disposiciones de este nuevo derecho deben procurar la incorporación de la variable ambiental en todas aquellas actividades o uso y destino de bienes que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daños al ambiente, pues debemos partir de la premisa de que la mejor solución ecológica, debe ser también la mejor solución económica o dicho de otro modo, debemos encaminar nuestro esfuerzo para que México continúe por las vías del progreso y del avance tecnológico sin deteriorar al medio.

Sentado lo anterior, debemos señalar que entre los grandes y muy variados problemas que hoy día aquejan a México, destaca uno que por su importancia y trascendencia resulta apremiante contrarrestar y que es el relativo a la contaminación. Por una parte, debemos considerar que es imposible suprimir las causas que la generan, pero por otra, es no sólo posible sino necesario, sujetar la actividad humana a una serie de limitaciones o de restricciones que impidan los efectos nocivos de dicha actividad sobre nuestros ecosistemas, la flora, la fauna, los recursos naturales, etc., a través de las normas de Derecho Ecológico. Para alcanzar estas metas se necesita madurez social y antes, por supuesto, madurez política. Madurez social, que no es sino fomentar una educación ecológica que nos permita reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza. Madurez política, en cuanto a la voluntad de nuestros gobernantes para emprender diversas acciones ecológicas bajo los principios enunciados en la ley, cuyo objetivo fundamental es unificar criterios, lineamientos, políticas y estrategias en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Las consideraciones manifestadas, son precisamente el sentido político de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es decir, de una alta centralización en las decisiones se procede a la descentralización de facultades a estados y municipios y consecuentemente, de una visión sectorial de las acciones de gobierno, se pasa a fórmulas de coordinación más eficaces y de concertación con la sociedad, para que las acciones ecológicas que en su conjunto emprendan la Federación, los estados, los municipios y los particulares, tengan como objetivo primordial alcanzar un ambiente sano y equilibrado capaz de alentar la vida humana.

La descentralización es un elemento esencial para reafirmar los vínculos

entre la sociedad y el Estado, en virtud de que los gobiernos locales son las instancias más cercanas a la comunidad, y por tanto, receptores inmediatos de las demandas. Por ello tal y como lo prevé la ley, las autoridades locales deben ser fortalecidas como impulsoras del bienestar de la población.

Expuesto lo anterior, trataremos de hacer una breve reseña sobre los principales problemas derivados de la contaminación que hoy en día nos afectan y cuya regulación es propia del Derecho Ecológico, a través de las leyes, reglamentos, normas técnicas y criterios ecológicos, que sobre la materia se expidan.

En primer término nos referimos al agua por ser un recurso indispensable para la vida humana y demás seres vivos, así como para el desarrollo del país por sus usos industrial, agrícola, ganadero, de riego, doméstico, etc. Al abusar de este recurso estamos limitando las perspectivas de nuestro futuro, por lo que es tarea prioritaria desarrollar un nuevo enfoque económico, tecnológico y cultural para su aprovechamiento.

La conservación y el uso racional del agua es un asunto que demanda la participación de todos. Con base en la concertación social, debe procurarse una mayor conciencia de la importancia por conservarla, y orientar a los usuarios para que utilicen mecanismos que permitan el ahorro del vital líquido.

Los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, merecen especial atención pues de ello depende la mejoría de las condiciones de vida de la población, ya que la disponibilidad de agua potable, sobre todo en los grandes asentamientos humanos y en los desfavorablemente ubicados con respecto a las fuentes naturales de este recurso, es una de las demandas más sentidas de la población.

Tratándose de la Ciudad de México considerada como la más grande a nivel mundial y dada la magnitud de los problemas que aquí se presentan, el objetivo primordial que debe perseguirse es mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Esto habrá de traducirse en propósitos precisos tales como: Promover acciones de ordenamiento ecológico del territorio; implantar una política de uso eficiente del agua; abatir los niveles de contaminación del aire; reestructurar los servicios de transporte; así como fortalecer la participación corresponsable de la sociedad en las acciones que al afecto se emprendan.

En México como en otros países, se han empezado a buscar fórmulas para medir el impacto económico que tiene el deterioro ambiental. El desequilibrio ecológico que ha resultado del desarrollo, genera una seria preocupación ciudadana y una alta prioridad en las acciones del Gobierno de la República. La amenaza al patrimonio natural y a la vida misma, han determinado el surgimiento de la política ecológica con objeto de restituir el equilibrio de la naturaleza.

Sobre este particular, cabe señalar que hoy día contamos con una nueva Ley Ecológica considerada como una de las más avanzadas a nivel internacional. Sin embargo, dicha ley no es panacea ni contiene soluciones mágicas, pero sin duda alguna, su debida aplicación y observancia contribuirán al mejoramiento de la calidad de vida de la población; al aprovechamiento racional

de los recursos naturales; a la conservación de los ecosistemas fundamentales del país; y a la protección de las especies de la flora y fauna silvestres y acuáticas.

En la actualidad, el desequilibrio ecológico en algunas regiones es alarmante. Como dato ilustrativo podemos señalar que existen 379 especies de la fauna en peligro de extinción, de las cuales 56 son únicas en México. Por lo que hace a la flora, 580 especies se encuentran en similar situación debido a las prácticas de explotación inadecuadas, furtivas e ilegales.

No obstante lo anterior, y con objeto de dar un aprovechamiento racional y sostenido de los ecosistemas y sus elementos, la nueva ley prevé diversas acciones orientadas a:

1. Fomentar el manejo y aprovechamiento racional de los ecosistemas;
2. Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, ampliando los programas de conservación, manejo y administración de las mismas;
3. Conformar un sistema de inspección y vigilancia que garantice la adecuada protección de la flora y fauna silvestres y acuáticas; y
4. Elaborar estudios sobre la conservación y recuperación de especies raras, amenazadas o en peligro de extinción.

Un aspecto innovador y de gran significado en la nueva ley es la evaluación del impacto ambiental en la realización de obras o actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y en las normas técnicas emitidas por la Federación para proteger el ambiente. El impacto ambiental —dispone la ley— es la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza. Las obras o actividades deberán sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o de las entidades federativas y municipios, así como al cumplimiento de los requisitos que se les impongan una vez evaluado el impacto ambiental, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a otras autoridades.

Por otra parte, la educación es un instrumento muy útil para la formación de una sólida cultura ecológica. La vida cotidiana muestra la ausencia de una educación ambiental que corresponda a las exigencias del mundo actual. Esta educación debe impulsarse en todos los órdenes; para lograrlo, debe aprovecharse el gran potencial que en materia de orientación ecológica existe en los medios de comunicación social, y así, mantener permanentemente informada a la opinión pública sobre las acciones en las que la población puede participar.

Mediante las actividades de investigación, desarrollo, promoción y transmisión del conocimiento previstas en la ley, las acciones se apoyarán en las siguientes líneas:

1. Concertar con instituciones de investigación y educación superior, nacionales y extranjeras, la realización de proyectos para la atención del problema ambiental.
2. Apoyar la formación, desarrollo y capacitación de cuadros técnicos especializados en materia ecológica.
3. Promover el establecimiento de un sistema nacional de investigación, capacitación y difusión en materia ecológica.
4. Promover la incorporación de contenidos ecológicos en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la niñez y de la juventud.

Las características del problema ambiental han propiciado en los años recientes una movilización social cada vez más amplia. En el marco de nuestras libertades, es necesario organizar y encauzar dicha movilización hacia el logro de los grandes propósitos ecológicos nacionales.

La participación consciente y responsable de todos los sectores de la sociedad en las tareas ecológicas es fundamental, razón por la cual la ley prevé como Título Quinto, la participación social, ya que es necesario avanzar en un proceso de genuina corresponsabilidad con el propósito de:

1. Realizar las diversas acciones previstas en la ley, mediante la celebración de convenios de concertación.
2. Impulsar el sistema nacional de atención a la denuncia popular.
3. Instituir reconocimientos que estimulen la participación ciudadana en las tareas de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

A mayor abundamiento, el Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como propósito encauzar la actividad de los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. Dicho sistema se constituye por el conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno, así como por las agrupaciones de los sectores más representativos de la sociedad. Estas relaciones se dan en las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación. La vertiente obligatoria se refiere, principalmente, a las acciones de la Administración Pública Federal; la de coordinación, a las actividades que conjuntamente emprendan la Federación, los estados y con su participación, los municipios; la de inducción, a las medidas que realiza el Gobierno de la República para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación; y la de concertación, a las acciones negociadas con los sectores social y privado.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como marco institucional la Constitución Política, que consagra la rectoría del Estado en materia económica bajo condiciones de respeto a las garantías individuales, y el Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley Suprema del país establece en forma expresa la concurrencia de los

tres niveles de gobierno en materia ecológica, como antes lo había hecho en materia de asentamientos humanos y de salud.

Conforme a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas nacionales de mediano plazo para el período 1989-1994, abarcarán entre otras las siguientes materias: desarrollo urbano, vivienda, protección del medio ambiente, aprovechamiento del agua, etc.

Dentro del propósito de modernización, dichos programas deberán formular las bases requeridas para obtener el máximo rendimiento en las actividades productivas; incrementar la participación de la sociedad, para permitir y alentar en los casos permitidos por la ley, la inversión y la actividad de los particulares; así como asegurar el uso racional de los recursos naturales, acciones que en su conjunto coadyuvarán a la protección del medio ambiente.

Es fundamental asegurar que las estrategias en materia ecológica sean variables dentro del contexto de la organización económica y social del país, especialmente por lo que se refiere a la industrialización y al avance tecnológico. Dada la complejidad y características de los fenómenos ecológicos, es preciso que se sumen voluntades y esfuerzos para avanzar en todos los órdenes del desarrollo nacional, dando certeza y dirección a la política ecológica.

Es así como la ley de la materia se funda en una concepción integral del problema ecológico y en la decisión política de hacerle frente, sumando los esfuerzos del Estado y la sociedad. En este campo la preocupación de los fenómenos ecológicos debe orientarse a:

1. Considerar los diagnósticos y la unidad en las decisiones técnicas;
2. Preparar decisiones con adecuado sustento financiero;
3. Sistematizar acuerdos con la sociedad, a través de la concertación de voluntades;
4. Institucionalizar nuevos enfoques y prácticas para hacer de la protección del equilibrio ecológico, principio y norma esencial de la política del desarrollo nacional.

Con objeto de fortalecer la política ecológica fue preciso reformar el marco jurídico vigente, elevando a rango constitucional la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y proporcionar el fundamento necesario para un cambio substancial de la legislación de Derecho Ecológico, que obedece a los cambios ocurridos en nuestro desarrollo, población y territorio durante las últimas décadas.

En la actualidad, México enfrenta los problemas de un país que está consolidando su desarrollo económico. Para responder a las nuevas necesidades sociales y al crecimiento de la población se hizo énfasis en la diversificación de la economía, pero no se atendió, en forma suficiente, la conservación de los recursos naturales y la protección al ambiente, con los consecuentes impactos sobre las condiciones de salud y bienestar de la población y la disponibilidad, a largo plazo, de recursos naturales.

La solución a estos problemas debe orientarse para prevenir o atenuar en la medida de lo posible dichos impactos, así como aprovechar en forma racional los recursos de que disponemos.

La ley establece las bases de la política ecológica y pone a su disposición no sólo los instrumentos diseñados específicamente para su ejecución, sino también los instrumentos más generales del desarrollo. Entre los primeros, se encuentran la evaluación del impacto ambiental y las normas técnicas; entre los segundos, la planeación, el ordenamiento ecológico del territorio y la regulación ecológica de los asentamientos humanos.

En cuanto al ordenamiento ecológico debemos señalar que merece especial atención, toda vez que en las últimas décadas los asentamientos humanos han crecido considerablemente, incluso se han extendido hasta las zonas destinadas a los centros industriales, lo que representa un constante peligro para la salud sobre todo si las actividades generan humos y gases tóxicos o se manejan materiales y residuos peligrosos.

Ante tal situación, la ley prevé que para el ordenamiento ecológico deberán considerarse entre otros, los siguientes criterios: la vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes; los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas; el equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; el impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, etc.

Hemos pretendido resaltar la importancia que reviste la debida aplicación de las normas de Derecho Ecológico, cuyo estudio no debe ser ajeno a los alumnos de las facultades de derecho. En esta virtud, y con el propósito de complementarse entre otros, los programas de estudio vigentes en nuestra facultad, las autoridades se han preocupado por incorporar al Derecho Ecológico como materia optativa.

No olvidemos que México es un país con una gran cantidad y diversidad de recursos naturales. Tenemos la firme convicción de que bajo el marco de este nuevo derecho seremos no sólo capaces, sino que tendremos mayores éxitos, al combinar las necesidades ambientales con el desarrollo económico y social de nuestro país.