

EL DERECHO ECOLÓGICO *

Lic. PATRICIO CHIRINOS CALERO **

En verdad me siento muy honrado de estar aquí, en nuestra máxima casa de estudios. Como servidor público, pero sobre todo como universitario, para mí es motivo de orgullo participar en la inauguración de esta importante materia de Derecho Ecológico.

Antes que nada, les ruego transmitir mi saludo afectuoso al señor rector, doctor José Sarukhán, a quien le expreso mi reconocimiento por la invaluable labor que está realizando, para ampliar la excelencia académica en la UNAM y mantener en alto el prestigio de la comunidad universitaria; y, también, por su destacado papel como autoridad científica, en el estudio de la ecología.

A usted, doctor Carvajal, le agradezco su amable hospitalidad. Bajo su dirección, esta Facultad sigue siendo el gran centro humanista, formador de generaciones de juristas y abogados brillantes, y de grandes personalidades que han contribuido de manera decisiva para transformar a México por la vía del Derecho.

Sólo por ese camino son viables los cambios, como los que actualmente se están dando en el país, para configurar su moderno perfil.

Por eso es alentador, que los estudiantes de esta Facultad de Derecho, se preparen para estar al día, en temas que, como la ecología, constituyen las nuevas preocupaciones de nuestro tiempo. El Derecho Ecológico, es un campo donde México, cada vez más, requerirá de un buen número de especialistas altamente calificados.

Sin pretender ser exhaustivo, a continuación señalaré aquello que, en mi opinión, refleja la complejidad para regular la cuestión ambiental; y los retos fundamentales que plantea la necesaria construcción de un Derecho Ecológico.

En realidad —y ustedes lo saben mejor que yo— esta nueva rama del Derecho, como un cuerpo normativo integral es, en todos sentidos, una

* Cátedra Magistral, Aula “Jacinto Pallares”, Facultad de Derecho, UNAM, 7 de noviembre de 1991.

** Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología.

disciplina jurídica que apenas empieza a configurarse, no sólo en México, sino en el mundo entero.

La razón es obvia: los problemas ecológicos por la complejidad y magnitud global que alcanzaron en los últimos veinte años, rebasaron la capacidad de regulación de toda norma ambiental, que previamente hubiera sido formulada.

Me refiero, por ejemplo, a ordenamientos jurídicos nacionales, como el de 1912 en Italia, para la clasificación de la industria por su grado de peligrosidad; el de Francia, en 1932, para determinar el límite tolerable de humos y gases.

En nuestro propio país, podemos mencionar la ley de caza de 1940; las forestales de 1947 y 1960; o decretos que desde 1965, se habían expedido para proteger a la tortuga marina y su hábitat.

Es el caso, también, de esfuerzos internacionales como las convenciones de 1954 y 1969 para prevenir la contaminación del mar por derrames petroleros; o la Convención de 1962 para explotar racionalmente la pesca de altura, en el Pacífico Norte.

Lo cierto es que todos estos asuntos eran atendidos a través de regulaciones nacionales dispersas o en distintas leyes, o como expresión de conflictos o litigios de orden internacional; y no como una disciplina de estudio, con objetivos y principios propios, con campos de aplicación específicos y autonomía frente a otras ramas del Derecho.

Veamos brevemente el caso de México. Nuestra experiencia para regular la cuestión ambiental, en términos generales, no difiere de lo que le pasó a la mayoría de los países del mundo.

Si bien, desde el artículo 27 constitucional, estaba consagrada la soberanía del país sobre sus recursos naturales, y se habían promulgado leyes como las ya mencionadas, no fue sino hasta 1971, que contamos con la primera Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental; que fue sustituida, en 1981, por la Ley Federal de Protección al Ambiente.

Ambas fueron leyes, sin duda importantes, pero por las nociones dominantes acerca del medio ambiente, en realidad su interés se centraba en corregir los efectos de la contaminación en la salud humana; y en sancionar conductas contaminantes, sin considerar las causas económicas y sociales que las estaban generando.

Ello, no tardó en demostrar las limitaciones legales. La dinámica demográfica; la acelerada expansión urbano-industrial, bajo un patrón altamente centralizado; y la indiscriminada ampliación de la frontera agrícola, cuyos efectos acumulados se manifestaron, con gran severidad,

en la década de los ochenta, rebasaron todas las previsiones de aquellas leyes.

En otras palabras, colocaron al país, ante el imperativo de formular un nuevo y más completo ordenamiento jurídico.

Fue así como en 1988, luego de haberse reformado los artículos constitucionales 27 y 73, en el párrafo tercero y en la fracción XXIX-G, respectivamente, para elevar a ese rango la protección ecológica y de los recursos naturales, se expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente.

Ésta, que es la Ley vigente, representa un avance conceptual y político decisivo, que la sitúa a la altura de las mejores legislaciones del mundo en la materia.

Su primer elemento innovador, es que ya no sólo se refiere a los problemas de contaminación; sino que además incluye, en una visión integral, el aprovechamiento racional de los recursos y la necesaria preservación de los equilibrios en los ecosistemas.

Además, reconoce los problemas estructurales que subyacen a la cuestión ambiental en México; y, entre otras vías para resolverlos, establece disposiciones para descentralizar a estados y municipios, facultades que, tradicionalmente, habían sido de la exclusiva competencia federal.

Incorpora, por primera vez, nociones que vinculan a los asuntos ecológicos y ambientales, con los procesos mismos del desarrollo.

Para ello, crea instrumentos específicos como son el ordenamiento ecológico, la evaluación del impacto ambiental y las normas técnicas ecológicas. Instrumentos que han tenido la finalidad, de allanar el camino a la aplicación práctica de la Ley.

Otra innovación fundamental que aportó, fue facilitar la gestión ecológica; por un lado, al fijar como obligatorio al conjunto de políticas, dependencias y organismos públicos, la observancia de los criterios ambientales en sus programas y proyectos.

Por otro, al definir el imperativo de abrir espacios y desarrollar mecanismos de concertación, para forjar un esquema de corresponsabilidad, con todos los sectores sociales.

Evidentemente, la Ley también estableció procedimientos para regular actividades, dar cauce a denuncias, sancionar delitos y los casos de incumplimiento. Inclusive —y esto es muy importante— perfeccionó el procedimiento de denuncia popular, al marcar plazos para dictaminar su validez; y al otorgar a ese mismo dictamen, valor de prueba pericial ante las autoridades judiciales.

En suma, la Ley cubre una amplia gama de aspectos: Disposiciones generales; regulación de las áreas naturales protegidas; aprovechamiento racional de los elementos naturales; protección al ambiente; participación social; y medidas de control, seguridad y sanciones.

Estamos conscientes de que la Ley, por sí sola, no resuelve los problemas, pero también que, sin ella, las soluciones son más difíciles e incluso inviábiles.

Por eso, una de las prioridades desde el inicio del gobierno del Presidente Salinas, fue trabajar intensamente para consolidar el andamiaje jurídico necesario, que garantice la aplicación de la Ley.

En este momento contamos ya con los reglamentos respectivos de aire, suelo y residuos sólidos; 21 estados de la República han aprobado sus leyes respectivas; y se han definido 69 normas técnicas ecológicas, que regulan las actividades económicas y sociales, con énfasis en aquellas potencialmente más depredadoras o contaminantes.

Destaca, por supuesto, el hecho de que, para toda dependencia y organismo público federal, la incorporación de la variable ambiental en sus programas y proyectos, haya adquirido carácter obligatorio. Así lo dispone el Plan Nacional de Desarrollo.

Este andamiaje jurídico, es lo que nos ha permitido ir atacando nuestros complejos problemas ambientales; adecuar la política ecológica a la nueva dinámica del país y asegurar que en el nuevo ciclo de crecimiento, la variable ambiental forme parte indisoluble de la modernización nacional.

Eso tiene una traducción práctica que me parece fundamental. Con la existencia de este andamiaje jurídico, ya podemos asegurar que de ninguna manera, tendrán cabida nuevos proyectos nacionales o extranjeros, públicos o privados, que no observen, escrupulosamente, las disposiciones ambientales. Sin el andamiaje legal, no se podría llevar a cabo.

Ya hay un principio de certidumbre jurídica, que rige para ciudadanos, empresarios y que, incluso, faculta y obliga a la autoridad.

Hasta aquí, me he referido a la evolución del Derecho Ecológico en el ámbito interno del país. Pero, como ustedes saben, ya no es posible pensar en soluciones nacionales aisladas. Ninguna solución ambiental es viable, encerrada en el marco de las realidades domésticas.

El problema ambiental ha trascendido fronteras. Hoy, nos enfrentamos a un verdadero conflicto de dimensiones globales.

Han aparecido fenómenos nunca antes vistos, como son la contaminación de los océanos; las perturbaciones por la existencia de más de

sesenta mil sustancias químicas en el ambiente; acelerados procesos de erosión mundial; la ruptura de la capa atmosférica de ozono; y hasta la presunción de que ocurra un cambio climático global, de consecuencias fatales para la humanidad.

Atrás de estos problemas, están hábitos sociales arraigados por siglos; está la inercia de procesos productivos y tecnológicos, que históricamente han prescindido de consideraciones ambientales; está el propio patrón energético, fundado en el uso intensivo de combustibles fósiles, que son la principal fuente contaminante.

Además, está la distribución inequitativa de la riqueza, a escala mundial; en todo ello, una idea de progreso que ha antagonizado, permanentemente, con la preservación y el equilibrio de los ecosistemas.

En el corazón mismo del problema, está un conflicto de intereses; la competencia económica y la disputa por recursos naturales o energéticos limitados. Es una cuestión que involucra derechos humanos y soberanía de los países; y que tiene que ver, también, con la seguridad nacional y mundial.

En ese sentido, es claro que las soluciones no pueden descansar en actos unilaterales, o en el uso de la fuerza. Ello sólo conduciría a crear un clima de tensión e inestabilidad internacional y, sin duda, conllevaría a agravar los problemas.

De ahí el imperativo de promover un Derecho Ecológico Internacional, capaz de regular los conflictos; y tan amplio como para distribuir responsabilidades y costos con equidad, garantizar derechos y fijar obligaciones para todos los Estados.

Piénsese que en la actualidad, existen más de 150 tratados multilaterales, abocados a cubrir asuntos ambientales que van desde una cobertura regional, que atienden problemas ecológicos o de recursos naturales específicos; hasta otros que ya responden a una perspectiva global.

Ustedes como estudiosos del Derecho lo saben mejor que yo: Ese enorme número de tratados, por sí mismo, no garantiza que el orden jurídico internacional esté debidamente estructurado. Es más, muchos de esos instrumentos compiten entre sí y, en general, están desvinculados unos de otros.

Eso sucede a casi veinte años de la primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, en Estocolmo. Ello habla del grado de dificultad para conciliar intereses, y lograr los acuerdos globales fundamentales, para atacar eficazmente el problema ecológico.

Sin embargo, la comunidad internacional asume cada vez más, que los tiempos no son holgados y que la dinámica y magnitud de los pro-

blemas, pero también la presión de las sociedades, hacen que las decisiones sean ya impostergables.

Por eso, para la próxima Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que tendrá lugar el año entrante en Río de Janeiro, se tiene previsto llegar a ella, con acuerdos internacionales precisos, para preparar una Convención sobre el Cambio Climático Global; otra, sobre la Diversidad Biológica del Planeta; una declaración de principios, denominada Carta de la Tierra; y una agenda para perfilar el trabajo internacional, hacia el siglo XXI.

Todo ello, exigirá propuestas fundamentadas científicamente; compromisos políticos de los países y, por supuesto, procedimientos que se traduzcan en instrumentos jurídicos vinculantes.

Quiero señalar que esto que se está proponiendo realizar la Comunidad de Naciones, representa, sin lugar a dudas, uno de los más grandes desafíos de fin de siglo.

Veámoslo de esta manera. Hablar de la posibilidad de un cambio climático global, es tanto como referirse al advenimiento de alteraciones drásticas en la temperatura del mundo; en el régimen de precipitaciones y el nivel de los mares; en los ciclos agrícolas y en las cadenas alimentarias. Por eso es imprescindible prevenirlo.

Pero ¿qué implica plantearse con seriedad, hacer frente a un problema de esta magnitud? Se sabe que el precursor fundamental que podría provocarlo, es el patrón energético basado en el consumo intensivo de combustibles de origen fósil.

Nadie discute que, en tanto no exista un patrón energético alternativo, la única vía posible para abatir las emisiones contaminantes y estabilizar el clima, es el ahorro y la eficiencia energética.

Pero, en lo que no hay acuerdo, es en la distribución de las responsabilidades. ¿Cómo pedir un ahorro energético igual para todos los países, cuando el 25% de la población del mundo, consume el 75% de la energía disponible?

Un dilema de iguales proporciones, plantea el asunto de la diversidad biológica mundial. Es un hecho que, la mayor parte de ella, está en los países en desarrollo: Tan sólo Brasil, Colombia y México, poseemos cerca del 70% de esa riqueza.

La progresiva destrucción de esa diversidad en vastas zonas del planeta, hoy se traduce ya en hambre; pérdida de suelos y escasa productividad agrícola; y por supuesto, en un factor precursor del cambio climático.

Es claro que su conservación, es una responsabilidad de cada país frente al mundo. Pero ¿cómo pedirle a ciertos pueblos que no talen sus bosques y selvas, cuando en no pocas ocasiones es su única opción de vida?

Ello nos remite nuevamente al campo del Derecho: Porque involucra, como lo señalé antes, problemas de soberanía, de seguridad y de instancias y procedimientos jurídicos eficaces para regular el conflicto de intereses. De ahí, la importancia de que se realicen las convenciones internacionales, que serán propuestas en la Conferencia de 1992.

Para México, resulta del mayor interés que se lleven a cabo. Por eso, no sólo estamos participando activamente en la organización de la Conferencia Mundial, y en cada uno de los grupos que están integrando esas propuestas, sino que, además, fuimos sede de la Reunión Regional de América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia.

De esa reunión preparatoria, que se llevó a cabo en marzo de este año y en la que estuvieron representados, a nivel ministerial, 26 países del área, derivó la Plataforma de Tlatelolco. Además de fijarse en ella una posición regional ante la comunidad internacional, constituye una verdadera agenda ambiental para toda Latinoamérica y el Caribe.

Aún más, los principios de la Plataforma de Tlatelolco, fueron ratificados al más alto nivel, por 23 jefes de Estado y de Gobierno, en la Cumbre Iberoamericana, realizada en Guadalajara en julio pasado.

En ella, entre otros muchos pronunciamientos, destacan dos, vinculados con la cuestión ecológica: Por un lado, hacer valer la soberanía de los estados sobre sus recursos naturales; y, por otro, contribuir a forjar un marco jurídico internacional adecuado, para regular lo relativo al medio ambiente.

La Conferencia de Río, plantea retos que parecieran insalvables. Sin embargo, los problemas se están sorteando con seriedad y ánimo de responder a las expectativas que ha despertado.

Se parte de experiencias de cooperación, como el Protocolo de Montreal para la Protección de la Capa Atmosférica de Ozono, al que se han adherido 66 países y que, sin duda, han hecho de él, el instrumento jurídico internacional más acabado que existe en materia ambiental.

Quiero mencionar, que México fue el primer país en ratificarlo y que en 1990, al eliminar los CFC's que son las principales sustancias agotadoras del ozono, se anticipó en el cumplimiento de metas previstas para el año 2000.

Inclusive, hoy observamos los parámetros que rigen para los países industrializados.

La cooperación bilateral no es menos importante para nosotros. Sobre todo, con los países vecinos más cercanos, con los que compartimos problemas comunes directos. Por eso, México tiene suscritos convenios ambientales con Guatemala, Belice, los países del Caribe, Canadá y los Estados Unidos.

La experiencia más completa en ese sentido, es con Estados Unidos, con quien tenemos firmado el Convenio de la Paz, desde 1983, para atender de manera bilateral los problemas ambientales fronterizos; mismo que fue ratificado desde esa fecha, por los Senados respectivos de ambos países.

Gracias al largo trabajo realizado, los dos gobiernos se han propuesto formular un Programa Integral, para atacar y prevenir los problemas de contaminación, en todas las ciudades de ambos lados de la frontera.

Mi intención principal ha sido, dar una panorámica de la política ambiental en sus aspectos jurídicos, destacando los avances y las interrogantes, antes que ofrecer una visión ideal o definitiva del Derecho Ecológico.

Considero, por ejemplo, que en el plano interno a pesar de los avances, estamos entrando en una etapa sumamente compleja, que pondrá a prueba el marco jurídico actual y, seguramente, exigirá respuestas de nuevo tipo.

Un ejemplo, son los nuevos ámbitos jurídicos relativos al medio ambiente, como las recomendaciones en la materia, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Es indudable que el Derecho Ecológico, y de muchas maneras las opciones mismas de la política ambiental de todos los países, no podrán sustraerse de las respuestas que se den en el frente internacional.

El primer obstáculo a vencer es el que los principios ambientales, trasciendan su dimensión ética y se codifique el Derecho Ecológico Internacional, mediante la adopción de instrumentos jurídicos vinculantes.

Es decir, instrumentos que permitan arraigar los principios de responsabilidad diferenciada y equidad entre países, para encarar problemas.

Se trata de que, quien más contamina, más debe pagar; y que los recursos financieros y tecnológicos, se canalicen hacia donde más beneficios ambientales globales, se obtengan.

En un punto sumamente delicado, el Derecho Ecológico, debe garantizar que en las soluciones ambientales, prevalezca la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales. Sin embargo —y en ello consiste el reto—, debe trabajar también, para lograr un equilibrio y prevenir los

daños a terceros que provocan los problemas ambientales, al trascender las fronteras.

La impunidad ambiental es tan grave como la pretensión de erigirse en gendarme ecológico del mundo. Por ello, el derecho en la materia, no puede continuar por mucho tiempo, careciendo de instancias y procedimientos para dirimir controversias entre países. La consulta previa, la concertación y la regulación de conductas, debe darse sobre reglas claras para todos.

El desarrollo sustentable, el derecho a un medio ambiente limpio, como derecho humano fundamental, tienen que constituirse en piedra angular del Derecho Ecológico que se está construyendo.

Eso es lo que da su verdadero valor a la iniciativa de esta Facultad, para incorporar la materia en sus planes de estudio. Estoy seguro que éste será sólo el principio para formar los cuadros calificados en esta novedosa rama del Derecho, que el país mucho necesita.