

321309
12
24

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No.3213 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



LOS EFECTOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN EL DERECHO ECOLOGICO MEXICANO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
JOSE DE JESUS LOPEZ FABELA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D.F.

1996



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A DIOS: POR BRINDARME LA FUERZA
PARA SEGUIR ADELANTE.

A LA MEMORIA DE MI PADRE: QUIEN
ME ALENTO PARA LOGRAR ESTE
TRIUNFO, SIENDO MÁS SUYO QUE MÍO.

A MI MADRE: CON GRAN ADMIRACIÓN Y
RESPECTO POR SU PROFUNDO AMOR.
CARIÑO, APOYO Y COMPRENSIÓN.

A MIS HERMANOS: ABEL Y AMADO POR
SU APOYO BRINDADO EN LAS DERRÓTAS
Y LOGROS OBTENIDOS.

A VIRGINIA GALVÁN ALCÁNTARA ; CON
TODO MI AMOR Y CARIÑO POR SU AYUDA
PARA LA REALIZACIÓN DE ESTE
TRABAJO.

A LA UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC, A
MIS PROFESORES, A TODOS MIS
COMPAÑEROS Y EN ESPECIAL A ALVARO
URIBE ROBLES., FERNANDO SÁNCHEZ
RÍOS., JESÚS SÁNCHEZ NAVA, JUAN
CARLOS MEDINA ARIAS, Y DAVID MOTA
HERNÁNDEZ, POR DEMOSTRARME EL
VALOR DE LA AMISTAD.

AL LIC. SERGIO CUAUHTÉMOC MARTÍNEZ
CASTILLO A QUIEN RESPETO Y ADMIRO
COMO PERSONA Y PROFESIONAL.

A TODOS MIS FAMILIARES Y AMIGOS
CON GRATITUD Y AFECTO.

INDICE

PAGINA

INTRODUCCION

CAPITULO I

LOS TRATADOS INTERNACIONALES

1.1.- CONCEPTO	02
1.2.- MARCO CONSTITUCIONAL	08
1.3.- ELEMENTOS DE LOS TRATADOS	12
1.4.- REQUISITOS DE LOS TRATADOS	17
1.5.- PROCESO DE CELEBRACION DE LOS TRATADOS	22
1.6.- CONCLUSION DE LOS TRATADOS	30

CAPITULO II

LA CONTAMINACION DEL MEDIO AMBIENTE

2.1.- DEFINICION DE LA CONTAMINACION DEL MEDIO AMBIENTE	34
2.2.- TIPOS DE CONTAMINACION	39
2.3.- EL HOMBRE Y EL MEDIO AMBIENTE	45
2.4.- LA SOCIEDAD Y EL MEDIO AMBIENTE	53
2.5.- LOS COSTOS ECONOMICOS Y SOCIALES DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL	58

CAPITULO III

EL DERECHO MEXICANO FRENTE A LA SITUACION ECOLOGICA ACTUAL

3.1.- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE	65
3.2.- REGLAMENTACION DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE Y LA LEGISLACION ESTATAL	70
3.3. - SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	79
3.4.- PROCURADURIA DEL MEDIO AMBIENTE Y EL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA.	89
3.5.- SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA	95

CAPITULO IV

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y SUS IMPLICACIONES EN LA ECOLOGIA

4.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS	105
4.2.- ASPECTOS JURIDICOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO	114
4.3.- LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO	129
4.4.- EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN LA ECOLOGIA	140
4.5.- LOS EFECTOS DEL COMERCIO EN LA ECOLOGIA	149
4.6.- LA DIMENSION INTERNACIONAL DEL DEBATE COMERCIO- MEDIO AMBIENTE	153

CONCLUSIONES	162
---------------------	------------

PROPUESTAS	166
-------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	172
---------------------	------------

INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación está enfocado principalmente en el tema del derecho ecológico y el Tratado de Libre Comercio. Hoy en día el derecho ecológico es una materia que, aunque pareciera de reciente creación tiene muchos años de existencia en nuestro país. Y aunque no fuera considerada como tal si existen reglamentaciones y leyes que regulaban aspectos ecológicos.

Es por ello, que este trabajo pretende contribuir en el estudio del derecho ecológico como materia, en donde existen pocas investigaciones al respecto, pese a que es un tema de vital importancia en nuestro país.

La contaminación ambiental es un tema que nos debe preocupar a todos y con este trabajo hacemos una pequeña aportación en este estudio. Por otro lado también, tocamos lo relacionado con un suceso que revolucionará el medio económico en nuestro país: el Tratado de Libre Comercio. Este tratado firmado entre Canadá, Estados Unidos y México, es estudiado a fondo y como parte medular de este, veremos los efectos que tiene sobre la ecología.

En el Capítulo primero, hacemos un breve estudio de lo que son los tratados internacionales, su concepto, sus elementos principales. También analizamos sus requisitos de validez, su proceso de celebración y la conclusión de los mismos.

Por lo que toca al Capítulo segundo, analizaremos a fondo la contaminación del medio ambiente, los tipos de contaminación que existen y su relación con la sociedad y los costos económicos sociales que produce.

Del Capítulo tercero realizamos un estudio de las principales legislaciones que en materia ecológica se han citado en nuestro país. Así mismo veremos los principales organismos ecológicos que se han creado, partiendo desde la SEDUE hasta la actual Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En el Capítulo cuarto estudiaremos el Tratado de Libre Comercio. En este apartado veremos sus antecedentes históricos, su aspecto jurídico, los acuerdos de libre comercio, el TLC y la ecología, los efectos del comercio y la ecología, y la dimensión internacional del debate comercio-medio ambiente.

Así de manera breve, pero sin descuidar ninguno de sus aspectos fundamentales, conoceremos a fondo todo lo concerniente al TLC, y los efectos que puede tener en la ecología, lo que representa la parte medular de este trabajo de tesis. De esta forma, pretendemos hacer un bosquejo de lo que es la legislación en materia ecológica y el análisis del Tratado de Libre Comercio y sus posibles efectos en la ecología.

Por último, hacemos unas conclusiones y propuestas buscando soluciones a los efectos que en materia ecológica podría tener la celebración de un tratado de tal importancia.

CAPITULO I
LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

1.1 CONCEPTO.

Los tratados son la manifestación más objetiva de la relación de los miembros de la comunidad internacional.

En sentido amplio, pueden definirse, como los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, para modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos.

Los tratadistas de derecho internacional, han expuesto, en su gran mayoría, el concepto de tratado en forma genérica.

Tenemos que, por ejemplo, Charles Rousseau entiende por Tratado, en sentido amplio, lo siguiente: "Es un acuerdo entre sujetos del derecho de gentes destinado a producir determinados efectos jurídicos o todo acuerdo concluido entre miembros de la comunidad internacional".

- Paul Reuter define el tratado como, "Todo acuerdo de voluntades entre sujetos de derecho internacional, sometidos por estos a las reglas generales de este derecho".

- Jiménez de Arechega dice que el tratado es, "Toda concordancia de voluntades entre dos o más sujetos de derecho internacional, destinado a producir efectos jurídicos,

es decir, a crear, modificar o suprimir una relación de derecho".

- Schwarzenberger expresa, "Tratados son acuerdos entre sujetos de derecho internacional creadores de obligaciones vinculantes en derecho internacional"

- D. Levin y G. Tunkin entienden por tratado, "El acuerdo expreso entre sujetos de derecho internacional, que tiene por objeto regular las relaciones entre ellos, mediante la creación de derechos y deberes recíprocos".

- Díez de Velasco considera que "el tratado internacional, en un sentido amplio, no es otra cosa que un negocio jurídico con características propias, debido a la categoría de los sujetos que en él intervienen, Estados y otros sujetos de la comunidad internacional.

- Para Montiel Arguello los tratados "son acuerdos de voluntades de dos o más sujetos de derecho internacional"

- Según Santiago Benavada el tratado es, "un acuerdo internacional celebrado generalmente entre Estados, regido por el derecho internacional y destinado a producir efectos jurídicos". Los tratados - agrega- se celebran generalmente entre Estados, pero también existen tratados celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional, como la Santa Sede y las Naciones Unidas, y entre esos y otros sujetos, (por ejemplo, dos organizaciones internacionales).

- Kelsen considera "que es un acuerdo concentrado normalmente por dos o más Estados conforme al derecho internacional general, Y Julio A. Barberis afirma "que el tratado internacional se caracteriza por ser creado mediante una manifestación de voluntad común, de dos o más sujetos de derecho de gentes con capacidad suficiente, tendientes a establecer una regla de derecho en un ordenamiento jurídico y que esta regida directamente por el derecho internacional en sentido amplio, el concepto de tratado esta integrado por los siguientes elementos; a) un acuerdo, b) entre sujetos de derecho internacional, c) para producir efectos jurídicos, y d) regido por el derecho internacional. Podemos agregar el punto e) cualquiera que sea la denominación del acuerdo y el número de instrumentos en que conste.

El concepto de tratado según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y en el Proyecto Parcial de Artículos Sobre los Tratados Celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones internacionales, en preparación por la comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (CDI), limita la denominación de tratado el acuerdo entre Estados, es ampliado en el proyecto mencionado a los celebrados entre Estados y Organismos Internacionales, en todo tratado siempre deberá existir la coercibilidad, es decir que existirá la obligación de cumplir lo estipulado en el tratado.

Al respecto Eduardo García Maynes nos define que es la coercibilidad: "Por coercibilidad entendemos la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado. Ahora bien, esta posibilidad

es independiente de la sanción"¹.

César Sepulveda en su obra de derecho internacional nos dice: "La conveniencia del uso genérico del vocablo TRATADO se apoya en dos importantes disposiciones del Estatuto de la Corte Internacional de justicia, como lo enfatiza la CDI en su informe de 1966. Dichas disposiciones son: el inciso 2 del Art. 36 y el inciso 1 del Art. 38. La primera norma se refiere a la jurisdicción obligatoria de la CIJ e que pueden acogerse los Estados, respecto a controversias de orden jurídico que versen sobre la interpretación de un tratado. Y la segunda disposición hace relación a que la Corte al decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar Las Convenciones Internacionales"².

En un mismo ordenamiento jurídico se emplean indistintamente las palabras "tratado y convención", para designar una misma forma de acuerdo, por lo cual debe aceptarse que se da un valor equivalente a esos vocablos, y lo más importante, que no existe solo un término para designar un mismo fenómeno. Además la interpretación doctrinal y práctica de estas normas, en ningún caso ha llegado a afirmar que la Corte únicamente deba interpretar los actos que se denominen "tratados", o que solo puedan aplicar los que se llamen "convenciones".

Los elementos del concepto de tratado de 1962, fueron adoptados íntegramente en

¹ García Maynes, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. pag 89. MEXICO

² Sepulveda, Cesar. DERECHO INTERNACIONAL. pag. 39.

el proyecto definitivo de la CDI en 1966, y finalmente aceptados por los Estados en la Conferencia de Viena, por lo cual se encuentran, aunque en distinto orden en la Convención de 1969. Así el Lit. a) del artículo 2, que se refiere a los "términos empleados" en dicho ordenamiento, expresa lo siguiente: "se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos y cualquiera que sea su denominación particular"³.

Los elementos del concepto, siguiendo el nuevo orden que a ellos dio la convención, a saber son: a) acuerdo internacional, b) celebrado por escrito, c) entre Estados, d) regido por el Derecho Internacional, e) ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, f) cualquiera que sea su denominación particular.

a).- Acuerdo Internacional.- Por acuerdo debe entenderse "el acto de arribar a un entendimiento o la comprobación de una comunidad ya sea de opinión o de voluntad", las personas contratantes deben querer la misma cosa, es decir, los actos de voluntad expresados deben ser paralelos aún en el caso de que las partes deban, -según los términos de la convención- proceder diferente. Lo que se llama concordancia de voluntades, es precisamente, el hecho de que al concluir la convención las partes quieran la misma cosa, o sea, la circunstancia de que sus voluntades tengan el mismo contenido.

Esta concordancia sólo constituye un elemento esencial de la Convención en

³ Moyano Bonilla, Cesar. LA INTERPRETACION DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES. pag. 18.

cuanto a procedimiento. El acuerdo o manifestación de voluntad común de las partes contratantes, permite diferenciar el tratado de otros actos que llevan a cabo los Estados, pero sin que sea producto de esa voluntad común.

En algunas actividades los sujetos de derecho internacional adoptan determinadas conductas sólo en base a reciprocidad, sin que exista un convenio entre ellas. Así por ejemplo, un Estado puede dictar ciertas medidas legislativas respecto de los nacionales de un Estado extranjero que se encuentren en su territorio debido a que este último dicta medidas semejantes en favor de los nacionales del primero.

b) *Celebrado por Escrito.*- Tanto en el proyecto como en la Convención de Viena, el vocablo "-tratado-" se emplea exclusivamente para referirse a los acuerdos internacionales consignados por escrito". Con esto, advierte, la CDI no quiere negarse a los acuerdos verbales e fuerza de obligar en derecho internacional, ni que algunos de los principios enunciados en las partes siguientes del proyecto de artículos sobre derecho de los tratados, sean aplicables a los acuerdos verbales. Podemos definir también a los tratados, como todo acuerdo firmado por dos o más países con el objeto de llegar a un consenso (de cualquier tipo) para beneficio mutuo de las partes firmantes. En todo tratado firmado por dos o más países con un objeto específico, siempre y en todo momento se deberá respetar por principio la constitución general o carta máxima de cada país y en segundo término, la soberanía.

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa nos dice: "por ello se afirma que el propio

poder soberano, en cuanto a que no esta sometido interior o exteriormente a ningún otro, que lo soberano designa un poder, que no admite ninguno por encima de él , una potencia que, en la esfera donde esta llamada a ejercerse, no sustituye a ninguna otra" ⁴

En síntesis puede decirse que un tratado es un convenio entre dos gobiernos sobre una materia específica y con beneficios para los países contratantes sin contravenir lo estipulado en sus constituciones generales.

Remiro Brotóns, en su obra de derecho internacional público los define, como: "la manifestación por escrito de voluntades concordantes imputables a dos o más sujetos de derecho internacional de la derivan obligaciones y derechos para las partes según las reglas de derecho internacional" ⁵

Seara Vázquez nos dice, que los tratados son; "Todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional" ⁶

Podemos concluir que todo tratado es un acuerdo internacional entre dos o más países.

1.2.- MARCO CONSTITUCIONAL

⁴ Burgoa, Ignacio. EL ESTADO. pag. 131, 132.

⁵ Brotóns, Remiro . DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. II, pag 29.

⁶ Seara Vázquez, Modesto. DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. pag, 193

El marco constitucional de los tratados internacionales es el fundamento legal del que emanan dichos tratados, y siendo así la base primordial de nuestra Carta Magna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 89 menciona las facultades y obligaciones del presidente.

En su fracción X se expresa, que una de esas facultades son: dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado; En la conducción de tal política, el titular del poder ejecutivo observará los siguientes principios normativos: La autodeterminación de los pueblos ; La no intervención; La solución pacífica de controversias; La prescripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; La igualdad jurídica de los Estados; La cooperación internacional para el desarrollo ; Y La lucha por la paz y la seguridad internacional.

El Presidente de la República, tiene decisiva y trascendentales facultades en materia política internacional. Representa ante las demás naciones al Estado Mexicano y dirige las relaciones internacionales. A él corresponde designar, con aprobación del Senado, a los Embajadores, a los Ministros, Agentes Diplomáticos, y Cónsules, Generales acreditados en otros países o ante organismos internacionales. Así mismo, recibe las cartas credenciales "es decir, los nombramientos de los representantes diplomáticos representantes extranjeros expedidos por sus jefes de Estado. Por decreto publicado en el Diario Oficial del 11 de mayo de 1988, fue reformada la fracción X de este artículo 89. Importantes modificaciones contiene la nueva fracción.

a) otorga expresamente la dirección de la política exterior al Presidente de la República.

b) los tratados que celebre deben someterse a la aprobación del Senado y no, como indebidamente las señalaba la anterior fracción, reformada del "Congreso Federal".

Con esto se armoniza la nueva fracción con lo prescrito en la fracción I del artículo 76, y en el artículo 133, que adecuadamente, otorga la aprobación de tratados exclusivamente al Senado de la República.

c) se establece para el titular del poder Ejecutivo la obligación de conducir la política exterior de conformidad con los siguientes siete principios fundamentales: La autodeterminación de los pueblos; La no intervención; La solución pacífica de controversias; La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; Igualdad jurídica de los Estados; La cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional.

Para que el Presidente de la República lleve a cabo sus facultades en materia política internacional se necesita la aprobación del Senado, lo cual se encuentra establecido en el artículo 76 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que esta a su disposición y nos dice: son facultades exclusivas del senado:

1.- Analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho

correspondiente rindan al Congreso; Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la unión; Por lo consiguiente los que puedan celebrar los tratados son los órganos de representación componentes del Estado, y en México se le otorga esta facultad al Presidente de la República y naturalmente delega esa facultad en los plenipotenciarios que al efecto señale.

Nunca un tratado deberá contravenir lo, establecido en la Constitución de un país. Este no sería válido, según el propio derecho internacional.

Debemos preguntarnos cómo se soluciona este problema en el orden interno. Camargo apunta que el tratado tanto desde el punto de vista del orden interno como del externo, esta sujeto a diversos tipos de control jurídico, y en el orden interno a través del de amparo se sortea esta cuestión ⁷.

El artículo 103 de la Constitución establece el principio de la supremacía constitucional y la jerarquía de las Leyes en el orden jurídico mexicano. Textualmente expresa: "esta constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que celebren por el Presidente de la República; con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión, los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o Leyes

⁷ Camargo, Pedro Pablo. LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL COMO ORGANO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES. pag. 28

de los Estados ⁸.

Como lo menciona la Constitución, los tratados que estén de acuerdo con ella, celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, serán Ley Suprema en toda la Unión. Por eso comentábamos que nunca podrían vulnerar la soberanía de cada país o de cada Estado que firmará un tratado.

Jorge Carpizo nos habla de la supremacía constitucional: Casi todas las Constituciones señalan que la Constitución es la norma suprema del país. Es decir, que dentro de ese orden jurídico, la Constitución es la norma de mayor jerarquía por tanto, una norma contraria a la Constitución no debe ser aplicada.

De este concepto de supremacía constitucional derivan dos principios de legalidad, conforme al cual todo acto contrario a la constitución carece de valor jurídico, y cada órgano tiene sus competencias, que no es doble, salvo en los casos que señale expresamente la propia Constitución ⁹.

1.3.- ELEMENTOS DEL LOS TRATADOS

Los tratados deben de reunir ciertos elementos como son: capacidad, consentimiento, y objeto.

⁸ Instituto Federal Electoral, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. pag. 142.

⁹ Carpizo Mc. Gregor Jaime ESTUDIOS CONSTITUCIONALES pag 441

Capacidad: En relación a los tratados , el término capacidad se refiere a sí un Estado u organización internacional, tienen la facultad jurídica para celebrar tratados en forma general o para celebrar determinadas clases de tratados.

Remiro Brotons, menciona, "que la capacidad es la manifestación capital de la personalidad jurídica" ¹⁰.

Dentro del derecho internacional la capacidad para celebrar tratados internacionales la posee todo Estado soberano, ya que la celebración de los tratados es una de las formas más antiguas y características de la soberanía.

También las organizaciones internacionales presentan dicha capacidad, la cual se puede encontrar limitada en los documentos constitutivos de las mismas.

Esto se podrá explicar partiendo del punto de vista de que los Estados han querido darle vida a un sujeto de Derecho Internacional, y por lo tanto dotarle de personalidad jurídica aunque limitada.

La facultad para celebrar tratados de las organizaciones internacionales se van a encontrar en los instrumentos constitutivos de las mismas, sin embargo éstas facultades deberán ser apoyadas por las doctrinas del poder inherente o implícito, ya que dicha facultad se deberá deducir de las funciones de las organizaciones; o sea que la

¹⁰ Brotons Remiro, Antonio. Op. Cit. pag. 49.

capacidad está implícita en ellas.

Consentimiento: El consentimiento es el acuerdo de voluntades de dos o más sujetos del derecho internacional.

La Convención de Viena indica las formas en que se puede manifestar el consentimiento, las cuales son:

- La firma;
- El canje de instrumentos;
- La ratificación;
- La aceptación;
- La aprobación;
- La adhesión.

El artículo 7 de la Convención de Viena establece: que el consentimiento deberá ser expresado por los órganos de representación competente del Estado.

a.- Los jefes del Estado y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado.

b.- Los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado.

c.- Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante un organismo internacional para la adopción del texto.

A falta de lo anterior, cualquier persona deberá acreditar su personalidad (plenos poderes), o bien de no presentar los plenos poderes se podrá dar la llamada representación implícita, en donde el individuo realizará actos de celebración de un tratado si de la práctica de los Estados o de las circunstancias resulta el considerar a esa persona como representante de un Estado.

El artículo 8 de la Convención de Viena indica: que cualquier tratado que se llegare a formalizar por una persona que no tenga las facultades expresas en el artículo séptimo, o bien que no se beneficie con la representación llamada implícita, no producirá efectos jurídicos a menos que este sea posteriormente confirmado.

Objeto: El tercer elemento de validez, es el objeto, que necesariamente deberá tener un contenido lícito.

El artículo 53 de la citada Convención nos habla de aquellos tratados que estén en oposición con una norma imperativa del derecho internacional general (*ius cogens*), el cual a la letra dice: "Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general.

Para los efectos de la presente Convención una norma imperativa de derecho

internacional general es una norma reconocida y aceptada por la comunidad internacional de Estados, en su conjunto como una norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional que tenga el mismo carácter”.

En el artículo 53 encontramos los elementos característicos de las normas *ius cogens* que serán las siguientes:

- 1.- Norma de derecho internacional general que obliga a todos los Estados.
- 2.- Esta norma deberá ser reconocida y aceptada por la comunidad internacional en su conjunto.
- 3.- Es una norma imperativa que no admite prueba en contrario.
- 4.- Sólo podrá ser modificada por otra norma que tenga el mismo carácter.

La Comisión de Derecho Internacional dio a conocer diversos ejemplos de las normas de *IUS CONGENS*, que son las siguientes:

- 1.- Los tratados que violen los derechos humanos , la igualdad de los Estados o el principio de libre determinación.
- 2.- Un tratado relativo a un caso ilegítimo de la fuerza con violación de los principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.
- 3.- Un tratado destinado a realizar actos como la trata de esclavos o el genocidio.

1.4.- REQUISITOS DE LOS TRATADOS

Elementos de los tratados, tradicionalmente se sostiene que los tratados deben poseer ciertas cualidades para que tengan la validez debida.

Estos requisitos son: Consentimiento, Objeto, y Causa. Como lo expresamos anteriormente.

Por lo que se refiere a la Capacidad de las Partes, que el *JUS TRACTI*, es un atributo propio de la soberanía. Sólo los estados soberanos pueden concertar tratados.

Por lo que corresponde al Consentimiento, éste deberá ser expresado por los órganos de representación competentes del Estado. El *ius representations* está contenido normalmente en el derecho interno de los Estados, y solo en épocas de alteración o anormales, esta representación se ejerce de hecho.

En México, el artículo 89 fracción X de la Constitución Política otorga esa facultad al Presidente de la República y naturalmente , delega esa facultad en los plenipotenciarios que al efecto el señale. Esta disposición señala:

ART. 89.- Son facultades del Presidente de la República ...

fracción X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiénolos e le ratificación del Congreso Federal.

De tal manera, que un pacto internacional concertado por un órgano no competente carece de validez por falta de consentimiento expresado legalmente.

También el caso de representante que va más allá de sus poderes conduce a la invalidez del tratado por falta del consentimiento adecuado.

Diversa cuestión extraña lo que se denomina "vicios del consentimiento", o sea el error y la coacción.

No parece que tenga cabida el error como factor para lograr la invalidez de un pacto, ni siquiera el caso de un mapa equivocado, podría tener la anulación de un tratado de límites.

Se pone tanto cuidado e intervienen tantas personas doctas en la negociación y en la conclusión de pactos Internacionales que no resulta admisible un error. Y aun suponiendo que contra toda previsión éste se diera, las partes pueden enmendar la falta más tarde, por protocolo posterior o tratado subsecuentemente.

La coacción no tiene tampoco relevancia para un tratado internacional. Los ejemplos clásicos, el de los senadores romanos que pactaron con Aníbal en Cannes, y el de Francisco I de Francia, vencido en Pavía y firmante del tratado de Madrid en 1526, no pueden considerarse idóneos porque el primero fue rechazado por Roma y no tuvo el sentido de un pacto y el segundo aun suscrito por la fuerza carecía de valor, pues ceder

territorio en esa época era menester el consentimiento de los vasallos manifestados en plebiscito, según el derecho feudal.

"La amenaza o la coerción contra la persona o el órgano que suscribe el tratado no es tampoco causa de invalidez, porque la ratificación vendría a purgar ese vicio o simplemente el pacto no se perfeccionaría. Lo que sí, técnicamente, puede conducir a la impugnación de un tratado es la violencia que se ejerce en violación de un tratado, por ejemplo, en el que se haya renunciado a la violencia (pacto Kellog). El derecho internacional moderno ha calificado esto como un crimen contra la paz (juicios de Nuremberg 1946)"¹¹.

No es clara la teoría que tenía que ver con la causa en los tratados, como no lo es la del derecho privado que se refiere a la causa de los contratos, pues unas veces se le identifica con el objeto, otras con el fin y otras más con el motivo que impele pactar. Parece más probable que por causa debe entenderse aquello que justifica la obligación. Así pues, resulta que donde hay un tratado que no tenga causa, éste deba considerarse inválido.

No existe ninguna razón por la cual carezca de validez un tratado que no muestre causa y que tenga todo el aspecto de unilateralidad, porque alguna consideración debe haber existido para que la parte se mueva a realizar ese pacto. De manera que parece conveniente proscribir la noción de causa, porque genera confusión.

¹¹ Sepulveda, Cesar. Op Cit. pag 126.

Se aprecia en la doctrina general, de manera consistente, la afirmación de que los tratados pueden ser verbales, de palabra. Si en algún tiempo remoto y de manera ocasional ello ocurrió, no hay ahora justificación, ni técnica doctrinal, para sostener esa inexactitud.

En nuestros tiempos el pacto debe ser revestir siempre la forma escrita. De otra manera no podrían precisarse, ni exigirse las obligaciones resultantes del pacto. Si existen dificultades de interpretación aun en los convenios internacionales redactados cuidadosamente, ¿que habría de pasar con los juramentos, con las promesas verbales?.

Por ello es sorprendente que todavía se continué afirmando, en estas fechas, la posibilidad de tratados no escritos.

No se requieren otras formalidades para configurar un tratado. Pero la práctica ha venido consagrando un cierto estilo, una determinada manera de redactarlos, y aunque este formalismo no es *adsolemnitatis causae*, por lo menos resulta práctico para el manejo de los tratados.

Generalmente el tratado va presidido del título. Continúa el proemio que puede contener una recapitulación de los propósitos que mueven a los signatarios a pactar, y a veces una breve mención de antecedentes, en el proemio van los nombres de los plenipotenciarios, y la fórmula usual de que se han comunicado sus respectivos plenos poderes y encontrándolos en debida forma conviene, u otra parecida. Siguen después los

artículos o cláusulas, o sea la parte contractual propiamente dicha. Las últimas cláusulas se refieren a la duración del tratado y el canje o depósito de las ratificaciones. Finalmente va la fecha, las firmas y por último los sellos.

En términos generales, estos podrían ser los requisitos de validez de todo tratado, pero ahora veremos el ámbito de validez de las normas del derecho internacional.

El ámbito de validez de las normas de derecho debe ser considerado, según Kelsen, desde cuatro puntos de vista: el espacial, el temporal, el material, y el personal. El ámbito espacial de validez es la porción del espacio en que un precepto es aplicable; el temporal está constituido por el lapso durante el cual conserva su vigencia; el material por la materia que regula, y el personal por los sujetos a quien obliga ¹².

En todo este contexto, tenemos que los tratados:

- 1.- Deberán ser firmados por escrito;
- 2.- Nunca se aplicarán contra lo establecido por las constituciones de los países contratantes;
- 3.- No afectarán derechos de terceros,
- 4.- El objeto o fin deberá ser siempre lícito;
- 5.- No contravendrán disposiciones de orden internacional, ni violarán otros tratados o acuerdos previamente firmados; y

¹² Kelsen, Hans. EL CONTRATO Y EL TRATADO. pag 53.

6.- Podrán participar como testigos de asistencia, países vecinos o que tengan un especial interés en su realización.

Considero que conocemos un poco ya de los requisitos de validez. En el punto siguiente veremos los alcances y limitaciones de los tratados.

1.5.- PROCESO DE CELEBRACION DE LOS TRATADOS

Con el afán de dar vida a un acuerdo internacional se lleva a cabo lo que comúnmente se conoce como conclusión de los tratados. Este procedimiento se va a iniciar con las conversaciones dirigidas a la redacción de un texto y termina con la manifestación del consentimiento de las partes contratantes y su posterior entrada en vigor.

Dentro de este proceso de conclusión se encuentran cuatro fases principales, que son:

- a).- Negociación;
- b).- Adaptación del texto;
- c).- Autenticación; y
- d).- Manifestación del Consentimiento.

a) -Negociación: A la negociación, Maresca la ha definido como, "El conjunto de

operaciones técnico diplomáticas de diversa naturaleza y amplitud a través de las cuales los órganos competentes de dos o más Estados se reúnen en un lugar y en una época preestablecida a tal fin y estudiar conjuntamente las posibilidades efectivas de llegar a un entendimiento en una determinada materia y buscar acercar a sus posiciones sobre puntos concretos, objeto de la negociación misma y elaborar un proyecto de acuerdo a pasar de una fase ulterior.

En esta virtud, podemos decir que toda negociación tendrá como finalidad pactar los puntos de conveniencia que serán llevados a cabo por cada uno de los participantes.

En la Convención de Viena no se encuentran reguladas las fases de la negociación, por lo que existe plena libertad en la elección de los métodos que se consideren más apropiados.

Las negociaciones generalmente se desarrollan por dos vías, la primera de ellas sucede mediante conversaciones directas entre los representantes de los Estados, interviniendo generalmente los servicios técnicos administrativos o diplomáticos, la segunda vía se desarrolla mediante una conferencia diplomática convocada al efecto por un Estado que invita a los demás estados interesados, o por intervención de una organización internacional.

Así la iniciativa de la negociación puede provenir de un Estado, de una conferencia de representación estatal o de un órgano de determinada organización internacional.

b) -Adopción del texto: La adopción del texto es la segunda fase en el procedimiento de celebración y consiste en la manifestación de que el texto adoptado sea el definitivo.

Cabe hacer mención, que la adopción no vincula por sí misma a los Estados respecto de los tratados.

Los procedimientos se encuentran regulados en el artículo 9 de la Convención de Viena de 1969 y distingue a dos de ellos, los cuales son:

1.- Para los casos de los tratados bilaterales, "se efectuarán por el consentimiento de todos los Estados participantes en su elaboración".

2.- En el caso de los tratados Multilaterales, "se efectuará por mayoría de dos tercios de los estados presentes y votantes, a menos que los estados decidan por igual mayoría, una regla diferente".

c) -Autenticación del Texto: Es el acto por el cual se establece el texto definitivo de un tratado y en el que se certifica que es correcto y auténtico. La Convención de Viena en su artículo 10 reglamenta las formas de autenticación, mismas que a continuación describo:

Son excluyentes unas de otras:

- 1.- Las que prescriba el texto del tratado;
- 2.- Las que convengan los estados que hayan participado en la elaboración; y
- 3.- Mediante la firma, *ad referendum* o la rúbrica de los representantes puesta en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto.

c) -Manifestación del Consentimiento: El consentimiento es el acto por el cual los Estados se obligan a cumplir un tratado.

En el derecho internacional general, se ha reconocido la libertad de elección y la igualdad entre todas las formas imaginables de expresión del consentimiento.

Lo anterior, ha sido confirmado por la Convención de Viena de 1969, indicando que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado, podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, en cualquier forma en que se hubiera convenido.

Por su parte, el artículo 11 de dicha Convención reitera lo antes mencionado sobre las formas de manifestación del consentimiento indicando lo siguiente:

- 1.- Específicas de los estados, como la ratificación;
- 2.- Las diseñadas para las organizaciones internacionales, confirmación formal;
- 3.- Aquéllas que están predispuestas a dotarse de una significación jurídica múltiple, la firme;

- 4.- Peculiares de los tratados bilaterales, el canje de instrumentos;
- 5.- Peculiares de los tratados multilaterales, la adhesión; y
- 6.- Formas de todo terreno o multiusos de reciente aparición, la aceptación y aprobación.

A continuación se analizará brevemente cada una de ellas tal y como se vienen presentando en la actual práctica internacional.

--La ratificación (art 2.1 B y 14.1 de la Convención de Viena)

Es una forma de manifestación del consentimiento ligada por origen a la práctica de los estados, hasta el punto que la Convención de Viena de 1986 al aumentar las formas más utilizadas, prescinde de ella, pues la forma de manifestación que se les da a las organizaciones internacionales vendría a ser la confirmación formal como medio de expresión del consentimiento de estos sujetos.

A través del tiempo, la función de la ratificación ha venido variando, ya que sus orígenes con las monarquías absolutas no era propiamente una forma de manifestación de voluntad, si no la confirmación de que su representante se había ajustado al poder recibido.

La ratificación tenía entonces una significación jurídica conforme con su significación literal. La ratificación supone que previamente se ha firmado el tratado, a veces en textos legales y reglamentarios se habla de la ratificación parlamentaria para

evocar la autorización que las cámaras presentan a la conclusión de los tratados. Esta elección de nombre provoca confusiones con la ratificación propiamente dicha lo que debiera evitarse ya que provoca dudas acerca de la titularidad de la competencia para ratificar internacionalmente los tratados y no destaca el carácter previo de la intervención del legislativo.

--La Confirmación Formal: El artículo 2.1 Bis de la Convención de Viena de 1986 la define como un acto internacional que corresponde al de la ratificación por un Estado y por el cual una organización internacional hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

De esta definición se obtienen dos elementos característicos:

- 1.- Es una figura propia de la organizaciones internacionales.
- 2.- Es una forma análoga y equivalente a la ratificación de los Estados.

Hasta 1982 la Comisión de Derecho Internacional advirtió que la confirmación formal es una manera de manifestación del consentimiento, a la que no se le había atribuido en la práctica internacional como un término generalmente admitido.

--La Firma (art 10 y 12 de la Convención de Viena)

Es un acto que puede ir aparejado de una significación muy variada, porqua puede servir para autenticar el texto del tratado o para expresar el consentimiento del Estado en obligarse.

Así también, se podría otorgar la firma como manifestación del consentimiento *ad referendum*, y operar de la siguiente forma: una vez confirmada la conclusión se entenderá retrotraída a la fecha de aquella, salvo voluntad en contrario de los negociadores, pues no es la confirmación sino la propia firma la que expresa el consentimiento en obligarse por el tratado. Desde el punto de vista del derecho interno, la firma será una forma de manifestación de voluntad siempre y cuando no se requiera de la autorización parlamentaria.

Dentro del derecho interno se contempla la figura de "firma ad referendum", en la Ley sobre la Celebración de Tratados en su artículo 2 fracción III entendiéndose como el acto por medio del cual México hará constar su consentimiento de obligarse por un tratado para ser definitivo, de su posterior ratificación.

La rúbrica a su vez también es permitida en cuanto conste que los negociadores así lo acordasen, esto en base al principio de libertad de formas expresada.

--El Canje de Instrumentos (art 13 de la Convención de Viena)

Por la naturaleza de esta forma de manifestación se presume que versará de tratados materializados en dos o más instrumentos conexos. El canje de instrumentos lleve consigo la fuerza de su perfeccionamiento, pues pone a aquél en conocimiento de los interesados.

--Adhesión (art 2.1 b y 15 de la Convención de Viena de 1986)

La adhesión es aquella forma de manifestación del consentimiento que permitirá a los sujetos ser parte contratantes de un tratado, y que fueron signatarios originales en el mismo. En su origen, la adhesión fue entendida como un procedimiento que permitía acceder a la condición de parte de un tratado en vigor, a un Estado que no había participado en su negociación y que por lo tanto no había sido posible su firma.

Se tendrá que distinguir a la adhesión como un acto unilateral, en donde un sujeto se vuelve parte de un tratado de conformidad con la voluntad, incluso implícita de los negociadores, y la eventual conclusión entre las partes en un tratado y un tercero, donde se llega a un acuerdo cuyo objeto consiste precisamente en la adhesión de éste.

La consecuencia inmediata de la adhesión, es que el Estado que la presta entra a formar parte automáticamente del acuerdo internacional.

—Aceptación y Aprobación (art 2.1 y 14.2 de la Convención de Viena de 1969 y 14.3 de la de 1986). La aceptación como forma de manifestación del consentimiento, surge al final de la segunda guerra mundial, pues es introducida en los tratados multilaterales, como las cartas constitutivas de un gran número de institutos especializados de las Naciones Unidas. La aceptación se concibió originalmente como un medio de acelerar la entrada en vigor de los tratados bilaterales, facilitando la evasión de las formalidades internas de la ratificación.

Por el hecho de que la aceptación no se aceptara a la idiosincrasia de las

organizaciones internas, hizo prosperar a la aceptación más allá de las relaciones interestatales. Actualmente en la práctica, la aprobación es equivalente a la aceptación, pues parece más frecuente en las relaciones bilaterales. Habrá que hacer la distinción entre aprobación internacional de un tratado y la aprobación parlamentaria, ya que la segunda es una terminología que utiliza el derecho interno de algunos Estados al referirse a la autorización por las cámaras legislativas de la estipulación definitiva de un tratado.

En la reciente Ley sobre la Celebración de los Tratados, en el artículo 2, fracción IV y V , para efectos de la misma, dentro de la república mexicana, se establecen como medios de manifestación del consentimiento, el intercambio de notas, la ratificación, la adhesión, la aceptación, dejando con ello fuera la figura de la aprobación como forma de manifestación del consentimiento. Dentro de la ley mexicana, la aprobación es entendida como el acto por el cual el Senado aprobará los Tratados internacionales que celebre el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89 fracción I de la Constitución Política.

De lo anterior , se desprende que al nueva legislación sobre tratados va en desacuerdo con las Convenciones de Viena, ya que como recordamos en ella se estipulan de manera expresa las formas en que el Estado hace constar el ámbito internacional su consentimiento por un tratado.

1.6.- CONCLUSION DE LOS TRATADOS

Hemos llegado a la fase generalmente conocida como final, en el proceso de elaboración de los tratados conocida como "la conclusión". Con ella aparejada su observancia y aplicación.

Decimos generalmente conocida, debido a que la verdadera decisión de llevar a término la fase final compete a los Estados que procederán libremente a ella.

Esa determinación requiere de ciertos estudios e informes de los departamentos ministeriales interesados o en otros casos de la previa autorización del poder legislativo. De aquí se podría desprender a una fase intermedia regida por el derecho interno de cada Estado, que determina la gestación de voluntad estatal internacionalmente relevante y en su caso dará paso a la fase final.

Ya hemos señalado anteriormente que el acto de manifestación del consentimiento, es aquel mediante el cual las partes se obligan a cumplir el tratado, así mismo se indicó que el derecho internacional reconoce la libertad de elección y la igualdad entre todas las formas imaginables de expresión del consentimiento, reiterando su importancia, las formas de manifestación del consentimiento y siguiendo lo expuesto por las Convenciones de Viena de 1969 y 1986.

La observancia de los tratados es uno de los principios básicos que se encuentra regulado en el artículo 26 de la propia Convención y señala que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe.

Esta no podrá ser obstaculizada por normas existentes en el derecho interno contrarias a los mismos. Los Estados no pueden invocar disposiciones de su derecho interno para el cumplimiento de éste (art 27), sólo se podrá pedir la nulidad relativa de un tratado por oponerse a normas fundamentales de derecho interno, cuando las violaciones sean manifiestas y evidentes, (art 46).

CAPITULO II
LA CONTAMINACION DEL MEDIO AMBIENTE

2.1 DEFINICION DE LA CONTAMINACION DEL MEDIO AMBIENTE.

Básicamente podríamos afirmar contaminación es toda degradación al medio ambiente en el que vivimos, producida por todo acto directo o indirecto del hombre. El determinar el fenómeno es penetrar en el origen de las civilizaciones que nos dan pautas del cómo se definiría la contaminación, y así tenemos que en su raíz griega significa "de Corromper"¹³ y es a través del tiempo donde van dándose conceptos, definiciones y en algunos casos estableciéndose normas que se utilizaban como puntos de partida para regular conductas de los hombres.

Por mucho tiempo, se ha tratado de formular una definición de manera universal, a través de la historia, pero la cuestión es complicada, por la sencilla razón, que no en todos los orígenes nacionales se dan con las mismas características, ya que la contaminación es diferente en cada país. Esto tiene que ver en parte, por el desarrollo industrial de cada país.

Contaminar es alterar nocivamente una sustancia u organismo por efecto de residuos procedentes de la actividad humana o por la presencia de determinados gérmenes o microbios.

¹³ Odum, Eugene p. "Ecología". Pag. 256

Por otra parte contaminar no sólo es el ensuciar, sino también destruir, hacer ruido o producir malos olores, cuando se ha utilizado el término contaminación se refiere fundamentalmente a toda conducta que tenga como resultado cambios en la naturaleza y que modifique sus condiciones ideales para nuestra existencia.

José Trueba, nos da las siguientes definiciones sobre contaminación, nos dice que:

"Es todo tipo de perturbación del equilibrio ecológico provocada por la emisión o vertimiento de desechos sólidos, líquidos o gaseosos, sobre el suelo, agua o atmósfera, así como la propagación de radioactividad, olores o ruidos que alteren la salud humana".

Por lo que respecta a lo que se entiende por medio ambiente dice que es el "conjunto de elementos naturales biológicos y físico-químicos que rodean al hombre, así como sus relaciones características con los demás seres humanos".

Asimismo nos proporciona también la siguiente definición de medio ambiente:

"Como el conjunto de elementos naturales donde se desarrolla la vida y cuya conservación y equilibrio depende del tipo de interrelación que se establece por una parte entre los seres vivos y los elementos inertes, así como la acción que el hombre ejerce sobre él" ¹⁴

Odum define la Contaminación como: "un cambio indeseable en las características físicas, químicas o biológicas del aire, agua o tierra, que será y puede ser perjudicial para el hombre y otras formas de vida, procesos industriales, condiciones de vida y

¹⁴ Trueba, José D. Ecología para el pueblo. Pag. 78, 79 y 85

propiedades culturales" ¹⁵

La importancia de que existen muchas definiciones al respecto es fiel indicador que la contaminación al medio ambiente se ha convertido en un problema grave y a nivel mundial.

Hace treinta años, palabras como "conservación" y "medio ambiente" significaba muy poco para la gente.

Hoy en día, en cambio, el tema de la conservación se trata en periódicos y libros y se han creado sociedades y grupos de presión para resaltar ante el público la necesidad de conservación del medio ambiente.

También Kormondy define la contaminación como "una alteración desfavorable de nuestros medios, enteramente o en gran parte, debido a acciones humanas, mediante efectos directos o indirectos de cambios en las vías de circulación, niveles de radiación, constitución física y abundancia de organismos" ¹⁶

El tema de la contaminación ambiental o contaminación del medio ambiente, es de gran trascendencia en el desarrollo de nuestro país, ya que la contaminación produce problemas que dañan al hombre, a los animales, a la naturaleza y a la vida en el planeta en sí, además es un proceso degradativo que si no lo solucionamos de una vez, sus consecuencias son irreversibles y serían en perjuicio de las generaciones que están por

¹⁵ Odum, Eugene. Op. Cit pag. 257

¹⁶ Jaime, Terrados. Ecología hoy. Pag. 112

nacer.

A partir de la década de los setenta (70's), la ecología se ha visto impulsada como tal y el acervo de conocimientos que le es propio se ha profundizado.

En el momento en que un organismo se relaciona con su medio ambiente y se analiza en función de esto, puede decirse que se está realizando el análisis ecológico de un ecosistema.

Este concepto forma parte del lenguaje ecológico; es muy propio de todas las ciencias establecer términos lingüísticos que son particulares. Así como el término "población ecológica" hace relación al conjunto de individuos de cualquier tipo de organismos, de igual manera el concepto de "comunidad ecológica", se refiere a un sistema complejo de poblaciones a través del cual fluye la energía y la materia.

La energía se pierde como calor a todo lo largo de la trama alimenticia para funcionar el sistema necesita tener un suministro constante de energía.

"Un ecosistema es la relación ecológica existente entre una comunidad y su medio ambiente" ¹⁷

Según Castellanos un sistema "es el conjunto de entidades o elementos, el resto se ve afectado en mayor o menor grado, directa o indirectamente" ¹⁸

¹⁷ Castellanos, Malo, Jaime. Op Cit. pag 25.

¹⁸ Fuller J. Riche D. BOTANICA GENERAL. pag 384

A la relación entre todos los ecosistemas de nuestro planeta se le ha llamado "biosfera", que "es aquella porción ubicada en límite de la geosfera y atmósfera donde se está desarrollando la vida en la Tierra", o bien como lo conceptúa Communer "la delgada piel de la Tierra compuesta de aire, agua y tierra que es el hábitat del hombre al igual que todas las formas de vida"¹⁹

Un organismo se relaciona con otro organismo, un hábitat con otro hábitat, un ecosistema con otro ecosistema, de tal manera que puede entrelazarse una relación profunda y total entre los elementos de la naturaleza. En su interrelación vital y nuestra naturaleza sólo es correspondiente a una estrella, hay más relaciones entre todas las naturalezas en este sentido, el ideario ecológico, en pluralidad, abarca todos los sistemas galácticos, todo el universo en su orden perfecto e inescrutable.

De todo lo anterior podemos decir que la contaminación del medio ambiente es producida por el hombre en perjuicio de él mismo, y de la naturaleza, por lo que nadie puede estar al margen de la importancia de este tema.

Vicente Sánchez, en su obra nos dice lo siguiente:

"En la actualidad se perfilan básicamente dos opciones para enfrentar y resolver de alguna forma la problemática del medio ambiente. Por una parte, existiría la posibilidad de un cambio total de la modalidad o de las modalidades de desarrollo imperantes, lo que sabemos que es difícil y que cambios de este tipo no ocurren rápidamente.

¹⁹ Castellanos Malo, Jaime. Op Cit. pag 26.

La otra posibilidad es la de hacer cambios y ajustes a las modalidades imperantes de desarrollo económico-social, con la esperanza de disminuir efectos ambientales, de regenerar ecosistemas degradados y de mitigar problemas ambientales futuros.

En el caso de esta segunda posibilidad, es dable imaginar que los cambios instrumentados puedan, en muchos casos, tender a la profundización y, por lo tanto, se produzcan modificaciones estructurales de mayor importancia en la modelidad de desarrollo. También es posible imaginar que las modificaciones y adaptaciones resulten lo suficientemente disonantes con el sistema como para ser abandonadas, aún a costa de serias consecuencias sobre el medio ambiente. Es la segunda posibilidad la que de alguna manera se está instrumentando en muchas partes del mundo y con mayor frecuencia, en la actualidad."²⁰

Realizar una planificación del desarrollo que incluya las adecuadas consideraciones ambientales significa llevar a la práctica un ordenamiento ambiental. Y para ello entre otros elementos, es necesario contar con una legislación que integre los aspectos del medio ambiente con mecanismos institucionales y administrativos en el nivel del Estado y de otras organizaciones, de carácter internacional con las que tenga convenios de ayuda en el área de ecología y contaminación ambiental.

2.2 TIPOS DE CONTAMINACION.

²⁰ Sánchez, Vicente. APARICION Y EVOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DEL MEDIO AMBIENTE. pag 11.

La polución o contaminación ambiental es la alteración desfavorable de nuestro entorno, ya sea totalmente o en su mayor parte, como un subproducto de las actividades del hombre a través de efectos directos o indirectos de cambios en la evolución de energía, niveles de radiación, constitución química y física y abundancia de organismos.

En este apartado, veremos de manera breve los tipos de contaminación que existen y las consecuencias de cada uno de estos.

La contaminación se da principalmente en el aire, agua y tierra, es decir, los elementos fundamentales en la tierra.

En el cuadro siguiente, se detallan los principales tipos y fuentes de contaminación atmosférica:

ORIGEN DE LA CONTAMINACION	CAUSA Y FUENTE	CONTAMINANTES MAS FRECENTES
NATURAL	Erosión	Polvo (tormenta de arena)
	Atmósfera de costa	Partículas suspendidas en el aire
	Ciclo vegetal	Polen-Fermentaciones
	Actividades volcánicas	Gases Humos tóxicos
	Fuegos de bosques	

	Combustión:	Partículas carbonosas,
	a) Doméstica	óxidos de azufre,
	b) Industrial y Móvil	carbono y nitrógeno. Hidrocarburos y aldehidos
	Erosión artificial	Polvos minerales
	Minería y canteras	orgánicos, mercurio.
	Fundición	Vapores y gases diversos óxidos, polvo y productos orgánicos, etc.
PROVOCADOS POR ACTIVIDADES DEL HOMBRE	Procesos químicos	Polvos y humos óxidos de azufre y nitrógeno Compuestos halogenados Disolventes orgánicos, etc.
	Industrias de la alimentación	Olores por vapores orgánicos orgánicos, humos acroleína Aminas alifáticas Sulfuro de hidrógeno
PROVOCADA POR ACTIVIDADES DEL HOMBRE	Eliminación de basura	Olores, amoníaco, dióxido de carbono, etc.
	Procesos nucleares	
	Utilización de los medios de transporte	Radioactividad auditiva

Todos los elementos contribuyen en mayor o menor grado a hacer menos habitable nuestro planeta. Una vez identificados es posible empezar a tomar medidas que impidan el empeoramiento de la situación.

Como agentes de contaminación, entre los principales destacan los siguientes:

Dioxido de carbono.- Es producido durante los procesos de combustión.

Monóxido de carbono.- Es producido por los autos y camiones.

Díóxido de sulfuro.- Desechos de las industrias eléctricas.

Oxido de nitrógeno.- Producido por los aviones.

Fosfatos.- Producidos por los detergentes.

Mercurio.- Desechos de fabricas de papel y pinturas.

Plomo.- Se produce al ser utilizado en la industria petrolera y como residuo en la combustión de la gasolina.

Petróleo.- Cuando se esparce en el mar o la tierra.

Plaguicidas.- Al ser transmitido al hombre mediante los frutos de la tierra.

Radiación.- Producto de los usos de la energía nuclear.

Entre los agentes contaminantes del agua, que pueden ejercer efectos tóxicos en el organismo, cabe citar los siguientes:

a) Nitratos: Su presencia en el agua es generalmente inferior a 5mg/l, pero pueden estar presentes cantidades mayores en aguas subterráneas, el consumo de agua con un elevado porcentaje de nitratos pueden originar metahemoglobinemia infantil (presencia de metahemoglobina producto de la oxidación incompleta de la hemoglobina

en la sangre).

b) Metales tóxicos: El arsénico se ha encontrado en ciertas aguas de consumo de América Latina, pero su presencia en aguas superficiales es, en general muy débil.

El mercurio : puede estar presente, en algunos casos en aguas dulces, en débiles concentraciones.

El Selenio: en ciertas zonas sieníferas, puede llegar a alcanzar concentraciones hasta de 300 mg/l y sus efectos son nocivos en los animales y el en el hombre.

El Plomo: Suele estar presente en las aguas de bebida en porciones de 0.01 a 0.03 mg/l.

Cadmio: Se han medido concentraciones entre menos de 1/mg/l y más de 10/l en aguas destinadas al consumo; su presencia puede derivar de residuos industriales o de la utilización de cañerías de plástico.

c) Plagidas: Desempeñan un lugar muy importante en la polución de aguas continentales y son muy nocivos para los animales.

d) Hidrocarburos: Numerosos hidrocarburos como el 3-4-benzopiremo, son frecuentes en aguas contaminadas como consecuencias de vertidos industriales, embarcaciones de motor y accidentes diversos.

e) Detergentes amoniacos: Los resultados que entran en la preparación de los detergentes sintéticos y que producen grandes cantidades de espuma en ciertos ríos, tienen efectos muy nocivos sobre comunidades acuáticas.

f) Radioactividad: La existencia de radioactividad en el agua no ejerce por lo regular efectos negativos sobre la salud humana. Por el contrario, la contaminación que procede de residuos radioactivos puede tener grandes consecuencias para la salud.²¹

Un tipo de contaminación que es importante mencionar es la de emisión de ruido. Una de las principales fuentes de contaminación por ruido son los autobuses urbanos, las motocicletas, las fabricas, el uso de maquinaria pesada en la construcción, automóviles y aviones, entre otros.

La contaminación del aire como fuente móvil, destacan los vehículos de transporte que en el caso de la contaminación del valle de México, por dar un ejemplo, representan aproximadamente el 70% de la Contaminación. El 25% de la contaminación ambiental proviene de las industrias y quema de basureros. El uso del petróleo como un combustible arroja al ambiente una gran cantidad de sustancias tóxicas.

Por último la contaminación del suelo, que básicamente es producto de los desechos de las industrias, el confinamiento de los residuos sólidos industriales, la ubicación de centros de recepción de depósitos vacíos de vidrio y plástico, la ampliación de rellenos sanitarios, drenajes, basureros cuyo efectos son irreversibles en el suelo.

²¹ Hernández Ramos, Samuel. VAMOS POR EL AGUA. pag 102.

Así a grandes rasgos, hemos mencionado los tipos de contaminación que afecta la vida del hombre y de las otras especies vivientes.

2.3 EL HOMBRE Y EL MEDIO AMBIENTE.

Es preciso comprender que actualmente no es que estemos saqueando la naturaleza de peor forma que nuestros antepasados, lo que sucede es que somos más y con métodos más eficientes.

Es innegable que la evolución y desarrollo del hombre a través de los años, a propiciado que dañe cada vez mas a la ecología y al medio ambiente en que vivimos.

Los adelantos en la ciencia, las industrias, fabricas, y en si toda modernización en ciertas áreas técnicas, han logrado muchas ventajas para el hombre, pero a un alto costo: el medio ambiente.

Es decir el crecimiento del hombre civilizado ha dejado atrás la conservación de la ecología. De que le sirve al ser humano tener fabricas, que le dan ciertos materiales, si estas producen desechos que destruyen a la naturaleza, a la vida, a la fauna y a los ecosistemas.

Para entender esto, es necesario recordar brevemente la historia que nos muestra al hombre no sólo como explotador de los recursos de la naturaleza si no de sus propios

congéneres.

Hace sólo cinco mil años se estableció en la isla de Creta un pueblo que parece ser tuvo alguna relación con Anatolia (región de la Turquía moderna) desde donde trajeron animales de granja, semillas y plantas. Excelentes navegantes y marinos estos habitantes de minos fueron atraídos a Creta por sus ricos bosques de cipreses, cedros y árboles de hoja caduca y constituyeron con el tiempo una poderosa nación comercial, centro de actividad del Mediterráneo. Los restos del palacio de Knossos pueden darnos una idea de su avanzada civilización, de su brillante arquitectura y de su arte, con logros en terreno de la comodidad, tales como retretes con agua corriente (conseguidos por nuestra civilización sólo a partir de mediados del siglo XIX

Pero el éxito de su flota comercial, que les dio el dominio económico del Mediterráneo, dependía de sus barcos; los barcos de la madera; la madera de los árboles de hoja caduca que cubrían las costas y las colinas de la isla. Y con el tiempo fueron desapareciendo los árboles de la isla de Creta.

La desaparición de los bosques dio lugar a la agricultura de la que dependía una población cada vez más numerosa, los espesos bosques se sustituyeron por olivos. Los olivos poseen finas raíces poco profundas, y sus finas hojas grises aportan poca humedad al cálido entorno. Al eliminar árboles de raíces profundas y de hojas anchas, se reseco el aire y se empobrece el suelo, desapareciendo las plantas más pequeñas, con lo que aumentó la erosión. Esto les ocurrió en la antigua Creta. El agua arrastró la tierra desde las laderas del mar. La roca desnuda y expuesta al Sol, ya almacenó el calor y

reseco el suelo. Finalmente la agricultura desapareció y la nación debilitada sucumbió presa de piratas y ladrones. El tiempo sepultó la historia de Minos, hasta que en 1900, Sir Arthur Evans encontró el palacio de Knossos enterrado bajo el polvo y la tierra.

Mil años después de la desaparición de la civilización minoica, Platón ponía en guardia a sus conciudadanos griegos contra la destrucción de la vida animal y agrícola, de continuar con la tala indiscriminada de los árboles de las colinas que circundaban Atenas. La deforestación prosiguió. El suelo, al carecer de cobertura vegetal suficiente para mantener la humedad atmosférica y el humus del suelo, se erosionó y desapareció. Actualmente en los alrededores de Atenas no se encuentran ni bosques ni Árboles, ni suelos para alimentar sus raíces; por todas partes se extienden colinas desnudas y erosionadas con rocas descarnadas y alguna que otra parcela árabe que todavía se cultiva. Ni los bosques de Creta ni los de Grecia clásica pueden hoy repoblarse.

Hace cientos e incluso miles de años, cuando el hombre estaba todavía apegado a su terruño, podía sin embargo, emigrar a cualquier otro sitio. Los romanos se extendieron por Europa, después de la caída del Imperio, la expansión continua hacia el norte de Europa y Gran Bretaña. Los barcos de los vikingos llegaron hasta Islandia y Groenlandia. Los cruzados marcharon hacia el Oriente. Colón navega al Occidente y descubrió el Nuevo Mundo. Las riquezas de América dieron pie a una inacabable explotación, en la que los europeos no encontraron mas obstáculo que un número relativamente pequeño de nativos "ignorantes". Al enfrentarse en sus exploraciones con un pueblo hermano del que estaba separado por procesos geológicos desde hacia miles de años, el europeo sabía exactamente qué hacer: explotar los recursos y las gentes.

Quizá el ejemplo más cruel de explotación sea la total destrucción de la civilización inca por los conquistadores españoles a mediados del siglo XVI cuando un puñado de españoles mandados por Francisco Pizarro desembarcó en las costas occidentales de América de Sur, en 1532, llegaron rápidamente noticias al joven Atahualpa, quien cruzaba Cajamarca, actual Perú, para ser entronizado como Inca, o Rey del Sol. Según una leyenda incaica, Kon-Tiki Viracocha, Dios creador, había abandonado temporalmente a su pueblo, pero algún día volvería; Atahualpa pensó que los españoles eran los representantes de Viracocha que presidirían su vestidura. El joven Inca recibió a los españoles desarmado, como señal de honor y amistad; los europeos civilizados le apresaron, exterminando a 10,000 de sus seguidores, sin perjuicios, pues de todo, los indios no eran cristianos, Atahualpa intentó en vano comprar su rescate. Presentó a los conquistadores una habitación llena de oro, lo que agradó mucho a los españoles. A cambio de esta ganancia inesperada quemaron al confiado rey, atado a un poste; pero se dice que generosamente le ahorraron la pena del fuego estrangulándole primero como premio por abrazar al cristianismo. Tal crueldad del hombre con el hombre es un ejemplo extremo del deseo de la humanidad -quizá determinación-, de devastar todas las riquezas de la tierra, incluyendo las civilizaciones humanas.

Como antecedente, lo anterior nos sirvió para conocer como el hombre a través de los tiempos a terminado gradualmente con el medio ambiente.

Si consideramos la historia humana en términos negativos, podríamos afirmar que la conservación de la naturaleza no ha estado nunca presente, como un elemento natural, en el espíritu del hombre. El hombre fue un cazador y recolector que pasó a explotar su

entorno. ¿por que hemos tomado conciencia de la necesidad de conservar? ¿por qué queremos conservar? Caben diferentes respuestas a estos interrogantes, pues la palabra conservación no significa lo mismo para todos. Para algunos es un problema de estética; para otros representa la nostalgia de lo estable frente al acelerado cambio de las cosas, el deseo de conservar lo que nos es familiar o que nos causó impresión de niños. Para otros, es una forma de escapar de un mundo cambiante y conminatorio a un pasado menos amenazador. Los moralistas puede que consideren la conservación como sinónimo de permanencia de patrones y valores. Para los científicos puede significar el mantenimiento de un banco genético previsiblemente útil.

En el trayecto histórico del hombre, es importante conocer las causas que ha motivado a este fenómeno y de observarse como ha tenido que depender necesariamente en cada una de las etapas cronológicas medio natural.

En su raíz u origen se alimentó y creó los recursos para su sobrevivencia que día con día le absorbía ese mundo salvaje en el que tenía que valerse por si mismo para poder sostener su permanencia en la tierra.

El hombre primitivo; de cazador y pescador a pastor y agricultor, durante muchos miles de años el hombre sólo ejerció una reducida influencia sobre el medio ambiental al igual que otros animales, el hombre actuaba como depredador o competidor en las comunidades naturales de las que formaba parte, y se veía sometido a las consecuencias derivadas de los cambios ambientales y ecológicos que lo obligan a adaptarse o buscar en otro lugar los elementos fundamentales para su sobrevivencia.

El hombre sobrepasó estas barreras de ser inferior a ese mundo inmenso, que lo orillaba a su propia aniquilación, pues la ayuda fueron las armas que creaba para su propia defensa y seguridad en las empresas que él decidía, en el transcurso empieza a transformar el medio que le rodea al descubrir al famoso "fuego", con esto que es elemento primordial, pues desempeña un papel muy considerable e interesante en esta etapa y este apareció como el medio más poderoso para transformar los hábitats.

Tallar y quemar fue la técnica básica del cultivo que permitió al hombre liberarse de su dependencia milenaria de la caza y la recolección de frutas y rices.

Esto era fundamental en pos de la destrucción en el equilibrio del hombre con la naturaleza que empezaba a verse comprometida, ya que la práctica abusiva del desmonte determinó profundas modificaciones climáticas en muchas zonas geográficas de la tierra, quedando amplias extensiones en puras sabanas, es decir, en tierras áridas y pobres e incluso desiertas.

Es loable señalar lo trascendente que rigió en nuestra latitud geográfica, el que una raza tan elevada como lo fue la muestra ancestral estirpe azteca; que en realidad tenía establecida una perfecta coordinación u ordenación, entre el hombre y su naturaleza, el contar dentro de su hogar su propia cosecha, era admirable.

Su participación hacia su medio natural pues los resultados eran óptimos al tener extensa producción de maíz era admirable, así como contaban con un sistema tan sencillo como el trueque que realizaban al intercambiar sus productos por otros.

Esta ordenación ecológica que conservaban, la realizaban sin ningún conocimiento científico, nada más con la concepción técnica de mantener limpia y saludable la tierra, el agua y hasta el aire, y claro está la conservación y cuidado que le proporcionaba a su propia familia. Además del tributo que se ofrecía a sus dioses, agua, sol, luna, tierra, etc., que era su respeto y adoración a estos elementos que ahora en la actualidad no le damos ni la mínima importancia.

"El sabio Netzahualcoyotl estableció la conservación de los bosques y dicta algunos preceptos sobre el particular. También es sabida su inclinación, al igual que la de Moctezuma, por la creación y sostenimiento de viveros y jardines en Chapultepec y otros lugares." ²²

Su mitología era pleno designio de una acorde relación entre ser humano y su biología natural que conformaba su plena estabilidad ecológica, dando una belleza de vegetación, árboles, flores y todo lo que integraba en una ciudad tan culta como la Náhuatl.

Durante la colonia, las leyes de Indias giraban normas de conservación de suelos, que si bien muchas veces no eran seguidas, expresaban el deseo de conservar el medio ambiente, por su parte los padres franciscanos cuidaban del suelo e introdujeron el uso de las tierras y el Merquez de la Casa Fuerte, famoso virrey, dio un importante impulso al campo y a la conservación del mismo.

²² Peña y Peña, Alvaro. MONOGRAFIA DEL DISTRITO FEDERAL. pag 26.

Más, lamentablemente, estos esfuerzos en vano, ya que se gestaría con uno de los mas importantes precedentes universales como lo fue la llamada Revolución Industrial, que rompió por completo con el equilibrio que el ser humano mantenía con la naturaleza, pues hasta el pasado siglo parece que la influencia del hombre en la biosfera era relativamente pequeña, Pero lo sobresaliente de esta era, fue el abotonamiento de concentraciones humanas hacia las ciudades industriales.

Estas concentraciones daban el golpe definitivo, el desecho de la contaminación hacia todo ser orgánico e inorgánico, esta pausada cadena de envenenamiento se hacía sin la mínima prevención hacia los habitantes de esas sociedades.

"Con la Revolución Industrial se introducen en el proceso de producción, maquinas, herramientas accionadas mediante nuevas fuentes de energía producidas a partir de combustibles como la leña, vapor y sólidas y cuyo consumo iba aumentando en forma ascendente. Los efectos de combustión de dichos productos empezaron progresivamente a ejercer sus efectos sobre la biosfera. Asimismo, al aumentar la producción humana en materiales, las consecuencias del no reciclaje de muchas sustancias se harían cada vez más potentes en la naturaleza"²³

Además a esto hay que agregar los efectos del fenómeno urbano. Con la Revolución Industrial se inicia el proceso de emigración del campo a la ciudad, necesario para proporcionar la fuerza de trabajo esencial a la industrialización, y como consecuencia, se produce una concentración de mano de obra, creandose un mercado y

²³ Salvat Editores. LA CONTAMINACIÓN. pag 26

constituyéndose el medio industrial y urbano propio de la actualidad en las grandes urbes.

Con estos factores sociales se reúnen las condiciones históricas que determinaron simultáneamente a la recesión de los sistemas naturales y una creciente contaminación del medio ambiente, derivada de unas formas de consumo de energía de multiplicación del volumen y densidad de los materiales y de la organización de espacio que no han sido respetadas las normas ecológicas a las que la sociedad humana esta sujeta.

En este siglo, el inmenso poder que el hombre ha adquirido para transformar la naturaleza, para su beneficio, ha logrado importantes descubrimientos para muchas materias. Lo que no ha conseguido inventar, es la fórmula para recuperar la naturaleza que durante años se ha ido consumiendo, y el daño se ha vuelto irreversible para el medio ambiente.

2.4 LA SOCIEDAD Y EL MEDIO AMBIENTE.

La sociedad como ente, tiene una primordial importancia en lo que se refiere a ecología y la conservación del medio ambiente.

La interrelación entre los seres vivos de este planeta es muy importante para perpetuar la existencia de estos. Afirmar que la naturaleza equilibra sus propias cuentas es un concepto popular equivocado, puesto que la biología supone cambio, y por tanto no puede llegarse nunca a un balance estable dentro de sus límites. Sin embargo, si se

proceden largos períodos de aparente estabilidad, en los que un cierto equilibrio parece estar presente. Este limitado tipo de equilibrio es el que debemos intentar comprender, si es que nuestra especie, a diferencia de los dinosaurios o trilobites ha de sobrevivir.

Para comprender esto debemos percatarnos muy claramente de la forma que se interrelacionan todos los sistemas vivos. Entre las diferentes poblaciones de vida natural, la colaboración entre las especies juega un papel importante y esta colaboración se mueve en torno a necesidades biológicas fundamentales, como son el elemento, el agua y la supervivencia a través de la reproducción. A menudo, sólo aprendemos la lección de la interdependencia cuando rompemos uno de los eslabones de la cadena al matar algunas de las especies en forma selectiva, o al desarrollar sistemas agrícolas que destruyen el hábitat natural. Algunos hombres ambiciosos aprendieron la lección de la interdependencia entre plantas e insectos, hace unos años, al intentar cultivar en Tanzania girasoles para extraer el aceite y semillas. Veamos lo ocurrido. Al preparar una gran extensión de terreno para una plantación, las palas mecánicas arrancaron todos los árboles y matorrales. Durante operaciones, las abejas fueron una molestia constante y amenazadora; al separarlas violentamente de sus colmenas, picaban con la fuerza característica de estas abejas del África. Poco a poco desaparecieron los árboles y las colmenas de la zona y en sus cabezas amarillas. Pero al faltar las abejas y otros insectos polinizantes, la cosecha de semillas sufrió una baja desastrosa.

Los plantadores habían sido culpables de un asombroso desconocimiento del fenómeno de la polinización, y expertos en abejas tuvieron que partir de Gran Bretaña a

Tanzania para intentar reparar la insensatez cometida.²⁴

El orden ecológico nunca debe alterarse. Tan importante es el ciclo de vida de cualquier abeja miembro de un enjambre como la del hombre como parte de la sociedad. No debe menospreciarse cualquier ser viviente por diminuto o insignificante que parezca. El forma parte del orden ecológico y al destruirlo alteramos a diversos organismos y por este se descomponen los ecosistemas.

Es por eso que la sociedad de hoy debe preocuparse por no destruir el medio ambiente, debe preservarlo.

Difícil es encontrar a aquéllos que piensen que estimular el desarrollo económico-social significa destruir la naturaleza y que por lo tanto, es necesario detener el desarrollo o bien despreocuparse de lo que ocurra con la biosfera. Es evidente que toda intervención del ser humano en los sistemas naturales, va a tener efectos; pero también hemos aprendido que no siempre éstos son negativos. Se comprueba que el medio ambiente no significa sólo una limitación; es también una potencialidad, siempre y cuando sepamos cómo funciona la naturaleza, cuales son sus leyes, cuáles son sus plazos, cuales son sus características, y así podamos actuar eligiendo las mejores opciones que permitan un desarrollo económico deseable sin transgredir las capacidades reales de la naturaleza. Las ciencias sociales, que en su desarrollo económico deseable sin transgredir las capacidades reales de la naturaleza (en economía, los problemas ambientales se conocen generalmente como externalidades), comienzan a preocuparse

²⁴ Salvat Editores. LA CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE. pag 37-41.

por la integración en su análisis de esta temática de gran importancia.

Vicente Sánchez nos dice al respecto:

"Creo también que se está llegando a entender que el "truco tecnológico" --un nuevo descubrimiento tecnológico destinado a resolver problemas específicos- ya no soluciona problemas del tipo de los ambientales. Hemos aprendido también que, si consideramos la realidad del medio ambiente, es preciso analizarla y entenderla en diferentes ámbitos: es importante el ámbito nacional de un país, pero también es importante el ámbito local dentro de un mismo país, puesto que hay diferencias ecológicas y culturales que estén determinando las necesidades de formas distintas de tratar los problemas; es necesario también el ámbito regional y evidentemente el ámbito global o internacional ²⁵

El ambiente, además de haberse modificado por los cambios propios de la naturaleza, esta sufriendo un continuo desgaste provocado en gran parte por la sociedad, es decir por el hombre, quien es ahora la especie dominante de la tierra.

Su predominio ha afectado al planeta de manera muy grave. Su crecimiento desmedido (se calcula que actualmente hay mas de cinco mil quinientos millones de personas) han modificado muchas regiones naturales; por ejemplo se han tallado muchos arboles de zonas boscosas para cultivar plantas que produzcan alimentos. Además los desechos que se tiran a los ríos, mares y lagos han afectado de manera irreversible a los ecosistemas acuáticos.

²⁵ Sánchez, Vicente. Op Cit. pag 19.

Los daños se agudizan cada día, de tal manera que estamos destruyendo la biosfera, la gran casa donde vivimos²⁶

En una sociedad tan confusa como la nuestra, donde la conciencia de grupo parece necesitar del desastre, para hacerse patente es necesario y urgente crear en ella una "conciencia ecológica". es decir que todos los miembros de la sociedad sean conscientes de sus actos que pueden dañar a la ecología.

Si esta cultura se infunde a los niños desde muy pequeños, explicándoles el porqué de tener esta "conciencia ecológica, ellos serán los principales promotores en sus casas, con sus familiares y amigos de no destruir el medio ambiente.

Jorge González Torres, ex candidato presidencial por el Partido Verde Ecologista de México al respecto dijo: "La educación es el punto clave para el cambio en el progreso de este país. A los grupos autóctonos, una educación bilingüe obligatoria; eso garantizará la supervivencia de la lengua. Inmediatamente la educación incluiría un contenido cultural muy fuerte, muy sólido, que guardara para sí el orgullo de ser mexicano y, como consecuencia directa, el respeto a la vida. A nivel universitario estarán los departamentos de investigación, los laboratorios, la participación en los proyectos de la sociedad. A los niños, causas como reforestación, la practica de la separación de la basura. Cuando se les da el conocimiento hay que darles la verdad."²⁷

La sociedad debe tener en cuenta que el problema de la ecología debe de

²⁶ Martínez Cortes, Lujan. MARAVILLAS DE LA BIOLOGÍA. pag 186.

²⁷ Urroz, Eloy. EL HOMBRE TUCAN. pag 57.

resolverse a la voz de ahora o nunca, y que la solución forzosamente tiene que ser por parte de todos, con un compromiso para nuestro bien y de nuestros descendientes.

En tanto; es necesario establecer un orden general, claro y específico en el que cada individuo tenga ciertas obligaciones para sí y para la comunidad; necesitamos activar el sentimiento de participación del individuo, crear sincera conciencia de que lo necesario es construir un país como nuestro México que tantas riquezas tiene, dejamos a un lado el beneficio personal, aprovechamiento de las circunstancias y la apatía tan característica en estos momentos de urgencia.

Nuestro sistema no responde a su razón de ser, tal parece que existe sólo para asegurar la permanencia de su propia estructura; a través de la historia hemos visto como los sistemas sociales han ido surgiendo y desapareciendo, siendo unos causas de otros. Hoy podemos analizar y deducir lo bueno y lo malo que pudieron haber tenido, siendo tan basta nuestra cultura ancestral

Lo que sí debe responder nuestro sistema, a través del orden jurídico, es mejorar estas estructuras en los aspectos de convivencia humana. Se debe situar antes que nada al individuo en su medio, en su hábitat y crear en él motivación de mejorarlo, configurando los deberes que tienen, para esto, siendo el mismo beneficiario de su acción. Pero la sociedad debe entender que preservar la ecología es y será preservar la vida humana.

2.5 LOS COSTOS ECONOMICOS Y SOCIALES DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL.

Una vez que vimos en los puntos anteriores la relación del hombre y la sociedad con respecto al medio ambiente, es importante analizar ahora los costos económicos y sociales de la contaminación ambiental.

En un marco que conforman las actuales circunstancias sociales de nuestro país, tales como la situación económica, la inflación, la deuda externa y en general el gran desorden financiero nacional, hacen parecer los temas relacionados con la ecología, el control ambiental y la preservación de la flora y la fauna silvestre, como problemas que pudieran ser dejados muy al final de la escalera de prioridades nacionales.

Es por ello que en todo presupuesto gubernamental deben considerarse partidas importantes para preservar la ecología. Estos presupuestos deben ser perfectamente canalizados a todas las áreas donde se requiera, efectuar programas que vayan a cada uno de los rincones del país y tener un seguimiento de los avances que se logren para disminuir la contaminación.

Actualmente nuestro país destaca a nivel mundial en la contaminación ambiental, y mas aún la ciudad de México, que junto con New York y Tokio son las ciudades donde mas smog existe.

Haciendo comparaciones simples, menos inciertas en la profundidad estructural de los fenómenos del medio ambiente, diríamos que ante una humareda contaminante generada en un sitio determinado donde habían pobres y ricos, unos y otros estarían expuestos, en principio físico, a sufrir sus efectos nocivos. Pero ¿estarían en el mismo

sitio ricos y pobres, o son estos quienes se hallan siempre mas cerca de donde los fenómenos contaminantes ocurren? Tampoco sufren el mismo daño los trabajadores de una fabrica que utilice materiales emisores de contaminantes, metidos directamente en su faena productora, que sus directores dueños, aun siendo estos de aquellos que vayan a la fabrica, no digamos ya de quienes la poseen bajo el amparo de las acciones y de distintas oficinas de dirección administrativa.

Y así sucede también en los barrios y formaciones de aluvión surgidos en torno de las instalaciones fabriles, que prácticamente tocan los desperdicios contaminantes y sus efluvios.

Vemos en las estructuras económico- sociales, que la tierra como base de asentamientos humanos diversos los medios para vivirla, calificarla y disponer del entorno, cambia de valor. Unos hombres, unos sectores, o unas clases, pueden pagarla en condiciones mejores; otros no. Unos habitan en buenos espacios ambientales, con, mejor y abundante, agua y sanidad, más vegetación, menos ruido. Ellos están más cerca del ideal ambiental inmediato, doméstico, del contacto individual y de la parte que a su comunidad o su familia corresponde tomar, porque pueden de un medio ambiente calificado. No otros. Así pues, el medio ambiente se paga, tiene su precio y su posición en la economía. En este sentido puede decirse que por indiferencia en el esquema económico-social, el medio ambiente esta sometido también a las leyes de mercado en sociedades predominantemente mercantiles, Claro este que también tiene su contrapartida, porque una excesiva artificialización del medio para hacerlo mas agradable a ciertos asentamientos humanos privilegiados, a través de la abundancia, induce el lujo y

al desperdicio, a -una irracionalidad determinada por el prestigio social que también ataca al medio ambiente natural, al ecosistema, el que, por serlo, abarca la presencia del hombre en su relación con el conjunto biofísico del cual forma parte.

Si insistimos en las diferencias del mal común que significa la degradación del medio ambiente, es para incidir en que la calidad de la vida no debe constituirse en una aspiración lejana y abstracta, ilusoria o idílica, sino que esta al alcance de la vida misma del hombre, por medio de su acción política en el enfoque de las estructuras y los problemas económico- sociales. A mayor abundamiento, Lucio Kowarickvlarick, en su trabajo. "El precio del progreso: crecimiento económico, explotación urbana y la cuestión del medio -ambiente", en la misma obra de selección realizada por Sunkel y Gilgo, al abordar el caso brasileño en torno al de Sao Paulo, pero con valor de generalización , advierte que son frecuentes las declaraciones de que esta poniéndose en peligro la llamada calidad de la vida sin que se especifique en forma exacta de que peligro y de que calidad se trata, ni mucho menos sobre la vida de quien se esta hablando. En otras palabras, se generaliza un problema que indudablemente tiene efectos muy diversos sobre las diferentes capas sociales, Tan es así que los efectos de la contaminación del aire en los ojos y en las gargantas de las clases acomodadas nada tienen que ver con los ojos de la contaminación ambiental derivada de la falta de saneamiento básico sobre los habitantes de las periferias, o aún más: con las consecuencias y muchas veces irreversibles de los contaminantes industriales que aspiran los obreros en las fabricas" ²⁸

Afirman algunos estudiosos del tema que no es facil distinguir entre las cuestiones

²⁸ Kowarick, Lucio. EL PRECIO DEL PROGRESO: crecimiento económico, explotación urbana y la cuestión del medio ambiente. pag 276

de tipo social o económico y las que son propiamente ambientales, se vinculan, se entrecruzan, uno de nosotros puede cuidar muy bien su jardín, pero el descuido que el vecino hace del suyo puede contrarrestar ese cuidado, y el otro vecino al otro, y el otro al otro. La naturaleza del accionar implica en cada país, cada día más, al Estado capitalista, socialista o de economía mixta, En mayores o menores espacios públicos, con más amplias o restringidas tareas para las actividades de las empresas privadas ningún estado puede hoy ya, en la perspectiva -ambiental, declinar premisas de esas acciones que han de ser gubernamentales, estatales y por ende, programáticas en el tiempo y el espacio.

Se conocen valiosos datos estadísticos sobre las pérdidas que padece la economía por el ausentismo de las enfermedades profesionales y de las afecciones generadas por alteraciones en el medio ambiente, incluso cuando estas últimas no causan la falta de trabajo. Trabajar con molestias en los ojos, en la nariz, en la garganta, después de grandes recorridos por las urbes y sus periferias, etc. desmerece la aplicación a la tarea, limita los rendimientos y aumenta los riesgos. Una contabilidad computarizada puede registrar los costos de esas malas condiciones; pero un elemental sentido de la justicia debe apuntar primero, en la contabilidad política y social, el perjuicio que sufren los trabajadores en sí mismos como seres humanos y parte fundamental de la acumulación productiva y de la plusvalía, incluso de quienes prescindan de sentimientos, habrán de anotar dos partidas de costos: el económico y el político y ambos les conducen a la cuestión ambiental.

Es imprescindible, para afrontar la cuestión ambiental y sus pautas tener en cuenta

el desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales que ellas condicionan, vinculadas a la interacción de la sociedad y la naturaleza; quienes al descubrir las leyes dialécticas de la naturaleza - la materia nunca muere sino que se transforma adquiere nueva condición- trasladaron esos principios a una interpretación dialéctica de la sociedad y de sus cambios parecieron haberse adelantado en eso a cuestiones de tanta actualidad como las que a partir de la magnitud de los problemas ambientales, unen sociedad y naturaleza también con una capacitada metodología. Y sobre todo cuando se confirma sobradamente la capacidad del hombre para modificar y transformar la naturaleza, lo mismo con el hacha del leñador primario que con el desencadenamiento del átomo, realidad que lo sitúa en un más ancho umbral del futuro.

CAPITULO III

EL DERECHO MEXICANO FRENTE A LA SITUACION ECOLOGICA ACTUAL

3.1 LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE

Esta ley fue publicada el 28 de enero de 1988 y entra en vigor el día 1 de marzo de ese mismo año.

Ley general de equilibrio ecológico y protección al ambiente resultó ser una verdadera innovación dentro de la legislación mexicana. Dicha ley consta de seis títulos en 194 artículos y cuatro transitorios, sus rubros son:

Título primero: "Disposiciones generales": normas preliminares, concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, atribuciones de la secretaría y coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, política ecológica, instrumentos de la política ecológica.

Título segundo: "áreas naturales protegidas": categoría declaratorias y ordenamiento de las áreas naturales protegidas, sistema nacional de áreas naturales protegidas, flora y fauna silvestres y acuáticas.

Título tercero: "Aprovechamiento racional de los elementos naturales": Aprovechamiento racional del agua y de los ecosistemas acuáticos, aprovechamiento racional del suelo y sus recursos, efecto de la explotación y exploración de los recursos

renovables en el equilibrio ecológico.

Titulo cuarto "protección al ambiente: Prevención y control de la contaminación de la atmósfera, prevención y control de la contaminación el agua y de los ecosistemas acuáticos, prevención y control de la contaminación del suelo, actividades consideradas como riesgosas, materiales y residuos peligrosos, energía nuclear, ruido, vibraciones, energía térmica luminica, olores y contaminación visuai.

Titulo quinto : "Participación social",

Titulo sexto: "Medidas de control y seguridad y sanciones": observancia de la Ley inspección y vigilancia, medida, de seguridad, sanciones administrativas, recursos, de inconformidad, de los delitos de orden fedaral y denuncia popular.

Destacamos de este esquema, ya que es el modelo que han seguido las leyes estatales, en el ámbito de sus competencias y gracias a él se pueden percibir la magnitud del objetivo de esta ley, que considera dentro del rubro de equilibrio ecológico todo lo concerniente a áreas naturales protegidas y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, y dentro del rubro de "protección al ambiente" todo lo relativo a la contaminación.

Se complementan estos rubros con grandes vertientes jurídicas:

El sistema de concurrencias, el aspecto de participación y lo que podríamos llamar

como la parte objetiva, dentro de la que encontramos aspectos de recursos administrativos, delitos de orden federal y denuncia particular y popular.

Con esta legislación se crean instituciones nuevas dentro del derecho ecológico y se contemplan aspectos que nunca antes habían sido considerados.

Destacan los siguientes aspectos:

- 1.- Conciencia entre la federación, las entidades federativas y los municipios
- 2.- Política ecológica
- 3.- Evaluación del impacto ambiental
- 4.- Medidas de protección de áreas naturales
- 5.- Aprovechamiento racional de elementos naturales
- 6.- Protección al ambiente
- 7.- Participación social
- 8.- Medidas de control y de seguridad
- 9.- Recursos
- 10.- Sanciones

Si atendemos al artículo primero que señala como objeto de la Ley el sentar las bases para reglamentar los principios constitucionales en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, encontramos que son claves los conceptos de: política ecológica llevados a cabo por el Estado a través del ejecutivo federal en el ámbito de sus competencias, conforme al artículo 115, es importante ver las siguientes definiciones que nos da el ordenamiento en cita:

Ordenamiento ecológico: La Ley lo define como "El proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso y el manejo de los recursos naturales en territorio nacional y las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente.

La preservación: Es el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicia la evolución y continuidad de los procesos naturales.

Restauración: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y la continuidad de los procesos naturales.

Mejoramiento: El incremento de la calidad del ambiente.

Protección de áreas naturales: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y prevenir y controlar su deterioro en las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción en las cuales los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección.

Protección de flora y fauna silvestre y acuática: El conjunto de políticas y medidas para prevenir y controlar el deterioro de:

- a) Las especies vegetales terrestres, así como hongos que subsisten, sujetos a

procesos de selección natural y que se desarrollan libremente en el deterioro nacional, incluyendo las poblaciones o especímenes de estas especies que se encuentran bajo el control del hombre.

b) Las especies animales terrestres, que subsisten libremente, incluyendo sus poblaciones menores que se encuentran bajo el control del hombre, así como los animales domésticos que, por abandono, se tornen salvajes y por ello sean de captura y aprobación;

c) Las especies biológicas y elementos biogénicos que tienen como medio la vida temporal y parcial o permanente las aguas, en el territorio nacional y en las zonas donde la nación ejerce su derecho de soberanía y jurisdicción.

Aprovechamiento racional de los animales naturales: La utilización de los elementos naturales, en forma que resulte eficiente, socialmente útil y procure su preservación y las del ambiente.

Los elementos naturales son los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinados sin la inducción del hombre.

Prevención y control de la contaminación: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro por la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico, y la inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las

disposiciones establecidas en la ley para éste fin.

Concurrencia: Que según el artículo 4°, son las atribuciones que tiene el Estado en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del ambiente a que se ejercen de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Coordinación: Que tiene dos formas: las que establece según los convenios de coordinación entre las dependencias del poder federal y las entidades federativas y los municipios conforme al artículo 7°, y la que realiza la Comisión Nacional de Ecología, que es la intersecretarial, según el artículo 12°.

Para que esta ley tenga una buena observancia es necesario que las autoridades vigilen el debido cumplimiento de esta, y sancionan en todo momento a los infractores.

Más adelante veremos quienes son las autoridades en materia ecológica y que facultades les fueron conferidas por la Ley.

3.2 REGLAMENTACION DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE Y LA LEGISLACION ESTATAL

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente como toda ley, cuenta con un reglamento de aplicación.

Desde la aparición de esta ley se han experimentado siete reglamentos, mismos que a continuación enunció:

1.- Reglamento de la Ley general de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de impacto ambiental.

2.- Reglamento de la ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente para la prevención y control de la contaminación generada por los elementos que son los vehículos automóviles que circulan por el D.F, y los municipios de su zona conurbada.

3.- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de residuos peligrosos.

4.- Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica.

5.- Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas.

6.- Reglamento para la protección del ambiente contra la contaminación originada por la emisión del ruido.

7.- Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.

Es importante destacar, que para que exista una debida aplicación de una ley, debe tener una adecuada reglamentación que nos dará una efectividad de la ley promulgada. Y más en cuestión ambiental, los reglamentos forman parte vital para la aplicación de la Ley, por lo que considero que para la formación de los reglamentos deben tomarse en cuenta los factores del tiempo, grado e intensidad para que esta Ley

tenga un porcentaje de efectividad muy amplio.

Es así que destacan en esta materia los siguientes reglamentos:

a) *En Materia Atmosférica:*

1.- El reglamento a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, publicado en el Diario Oficial el día 25 de noviembre de 1988.

Este reglamento regula el aspecto federal de la materia estableciendo en el artículo II, las zonas de jurisdicción federal y las fuentes de jurisdicción federal, la atmósfera como capa vital del planeta que considera en este reglamento lo más importante.

2.- El reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1988.

Este reglamento regula lo que se considera en la Ley una materia concurrente en donde intervienen autoridades federales, locales del Distrito Federal, estatales del Gobierno del Estado de México, y de los municipios conurbados.

La intervención federal se da debido a que el problema afecta a dos entidades federativas, a pesar de tratarse de fuentes de jurisdicción local.

Este reglamento es el fundamento del programa "Hoy no Circula" y la verificación obligatoria, que se han complementado con una serie de acuerdos que han emitido tanto las autoridades del Departamento del Distrito, como las del Gobierno del Estado de México, y la actuación técnica, a través de labores de evaluación y monitoreo que vigilaba anteriormente SEDESOL, y ahora la secretaría del medio ambiente, recursos naturales y pesca.

b) En materia de residuos peligrosos:

En el Diario Oficial del 25 de noviembre de 1988 fue publicado el reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de residuos peligrosos.

Desde el punto de vista de competencias, es interesante recalcar el contenido del artículo 21°, donde se establece que las autoridades del Distrito Federal, de los estados y municipios, podrán participar como auxiliares de la Federación en la aplicación de este reglamento, ya que la materia se considera federal.

Se establece la necesidad de registro al generador de residuos y de una autorización que se liga a la manifestación de impacto ambiental. Regula también el transporte, almacenamiento, recolección y disposición final de estos residuos, así como un sistema de control y vigilancia que se complementa con las sanciones.

c) En materia de impacto ambiental:

En el Diario Oficial de la federación del 7 de julio de 1988 aparece el reglamento a la Ley

General de Equilibrio Ecológico, en materia del impacto ambiental. El objeto es reglamentar el procedimiento para la manifestación del impacto ambiental previsto en los artículos 28 y 29 de la Ley, y el otorgamiento de las autorizaciones en las materias previstas para este fin.

Como complemento a la reglamentación, han sido expedidas una serie de normas técnicas ecológicas, que por su número no serán reseñadas en este apartado en el cual tan solo haremos un análisis formal de las mismas.

Según la ley, las normas técnicas ecológicas son instrumento de la política ecológica y son el conjunto de reglas científicas o a su vez tecnológica emitida por la anterior SEDUE, que establecen 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.

Las normas técnicas ecológicas determinarán parámetros dentro de los cuales se garanticen las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la protección para asegurar la preservación y la restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Las actividades y servicios que originen emanaciones, emisiones, descargas, depósitos, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o producir daño al

ambiente o afectar los recursos naturales, la salud, el bienestar de la población, o los bienes propiedad del Estado o de los particulares, deberán observar los límites y procedimientos que se fijen en las normas técnicas ecológicas aplicables.

La forma legal que han adquirido estas normas, es acuerdo del secretario del ramo con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en la propia Ley ecológica. Cabe aclarar que es un nuevo tipo de normas en la legislación mexicana. Son afines las normas oficiales mexicanas expedidas por la Secretaría de Comercio y las normas sanitarias expedidas por la Secretaría de Salud, sin embargo, estas normas no son expedidas por el secretario, sino por la dirección general de la que depende el área de regulación.

Por lo que consideramos que desde el punto de vista de la jerarquía las normas, las técnicas ecológicas adquieren un rango especial que se deriva de la fundamentación que da la Ley ecológica.

Falta sin embargo perfeccionar el proceso de generación de estas normas, y era necesario dar un reglamento en esta materia, ya que para la elaboración de la norma adecuada, es necesario involucrar a los sectores que van a tener que obedecer. Y aplicar obligatoriamente, y si desde la redacción están de acuerdo, esto facilitará su adecuado cumplimiento.

Recordemos que muchas de ellas imponen nuevos procedimientos desde el punto de vista técnico-científico, afectando al sector industrial y promoviendo la adaptación de

equipos anticontaminantes, por lo que la concertación con este sector, desde la generación de la norma, facilita la negociación de adopción de medidas.

Otro problema a resolver para el cumplimiento de las normas técnicas-ecológicas es su necesaria difusión, constante revisión y actualización.

Desgraciadamente, los índices de deterioro tienden a aumentar, a pesar de las disposiciones legales.

Por ello, es necesario aceptar este fenómeno y darle al proceso de generación de normas técnicas la posibilidad de su transformación dinámica.

Es importante destacar también lo relativo a la legislación ecológica estatal.

Este es uno de los rubros más apasionantes del derecho ecológico mexicano, sino por el reto que significa para el sistema jurídico mexicano en general.

Con anterioridad a la legislación ecológica ha habido procesos de generación de legislación estatal para adecuar en este nivel las llamadas "facultades concurrentes" que la Constitución consagra.

Ejemplo de esto son las materias de asentamientos humanos, educación, salud, responsabilidad de funcionarios, por citar sólo algunas.

En materia ecológica la competencia de los Estados la encontramos en el artículo 6°, de la Ley, y se puede resumir en;

- La formación de la política ecológica local;
- La preservación, restauración, del equilibrio ecológico en zonas y bienes de su jurisdicción.
- La prevención y el control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales en zonas de su jurisdicción.
- La prevención y control de emergencias ecológicas en la contaminación de la atmósfera.
- La regulación de actividades que no sean consideradas como altamente riesgosas.
- La regulación, creación y administración de los parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica.
- La prevención y control de contaminación de la atmósfera, generada en zonas o por fuentes emisoras de jurisdicción estatal.
- El establecimiento de medidas para hacer efectiva la prohibición de emisiones contaminantes que rebasen los límites permisibles por ruido, vibraciones, energía térmica luminica, y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, en zonas o fuentes de su jurisdicción.
- La regulación del aprovechamiento racional y a la prevención y el control de las aguas de su jurisdicción.
- La prevención y control de la contaminación de aguas federales asignadas o concesionadas para la prestación de servicios públicos y de las que se encarguen de

alcantarillado de los centros de población.

- El ordenamiento ecológico local.

-La regulación con fines ecológicos del aprovechamiento de sustancias minerales o sustancias no reservadas a la Federación que constituyan depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento.

-La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental a los centros de población en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpieza, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transportes locales.

-La regulación del manejo y disposición final de los residuos sólidos que no son peligrosos.

Si bien estas materias constituyen el ámbito estatal de la materia ecológica, incluyen atribuciones de índole municipal, que deberá ser claramente definidas en la legislación que al efecto se expida.

En varios Estados de la república, cuentan con legislaciones estatales en materia ecológica. En algunos otros estados, su Ley se encuentra en proceso de elaboración y en otros su iniciativa de Ley se encuentra en el proceso de creación.

Para recordar brevemente el proceso legislativo, Eduardo García Maynes nos dice al respecto:

"En el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia."²⁸

Es decir, existe ya a nivel estatal y municipal una preocupación por la normatividad ecológica, que consideró valioso ya toda agrupación humana por mínima que sea, cuente con normas y sanciones de orden ecológico.

3.3 SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

La dependencia anterior a esta secretaría, fue 'La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), quien en su ámbito de competencia tenía las funciones - como su nombre lo indica - de ecología.

Con la SEDUE se lograron grandes y definitivos avances en materia ambiental y se sentaron las bases para la conceptualización ecológica de hoy en día.

La Secretaría de Desarrollo Social nace con la desaparición de las Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de Programación y Presupuesto. Esto fue durante el sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari, ex presidente de México.

Al respecto y como antecedente, *Miguel Acosta Romero* nos dice:

"La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958,

²⁸ GARCIA Maynes, Eduardo. Op Cit. pag 53.

creó la Secretaría de Obras Públicas, dividiendo a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en dos dependencias con igual rango. Ese nombre lo conservó hasta el 29 de diciembre de 1976, en que al entrar en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le asignó el nombre de Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Por reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1982, se amplió la competencia de esta secretaría, cambiando su denominación a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Según decreto de reforma y adición a la LOAP publicado en el Diario Oficial de 25 de mayo de 1992 cambió su denominación a Secretaría de Desarrollo Social y se amplió su competencia³⁰

A esta Secretaría le correspondía el despacho de los siguientes asuntos:

Formular y conducir, evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología; Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos locales; así como autorizar las acciones e inversiones previstas en el marco de lo dispuesto en las fracciones II y III que anteceden en coordinación con Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones

³⁰ Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. pag 188.

convencidas, en los términos de las fracciones anteriores;

Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social- y privado, Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos ,que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y cuestionar ante autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas;

Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que agrupen campesinos y grupos populares en áreas urbanas, a través de las acciones de participación, programación, concertación, coordinación, evaluación, de aplicación y devolución de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social privado; afectar la distribución de la población, la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública

Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos estatales para la realización de las acciones coincidentes en esta materia y con la participación de los sectores social y privado;

Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, con la intervención, en su caso de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;

Promover y concertar programas de vivienda y desarrollo urbano y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos sociales estatales y municipales, y los sectores social y privado;

Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción en coordinación con las secretarías del trabajo y previsión social y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y la protección al ambiente, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, el bienestar social y la protección y restauración del ambiente, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; expedir normas técnicas, autorizar -y en su caso- proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros los edificios públicos que realice la Federación por sí o en cooperación con otros países, con los estados y municipios, o con los particulares, conservar y mantener los monumentos y obras del patrimonio cultural de la nación, con excepción de los encomendados a otras dependencias o entidades, atendiendo las disposiciones en materia de zonas, y monumentos arqueológicos, históricos y artísticos;

Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias o entidades usufructuarías, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equipados a estos, conforme a la Ley, y a las plazas

paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esta a cargo del gobierno federal;

Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos o convenios relativas al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes inmuebles federales, especialmente para fines de beneficio social;

Ejercer la posesión y propiedad de la Federación con las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, y administrarlas en los términos de Ley;

Regular, y en su caso representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal; así como determinar normas y procedimientos para la formación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes;

Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles federales y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;

Operar el registro público de la propiedad federal, y elaborar y dar el inventario general de los bienes inmuebles de la Federación;

Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y

privado;

Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y de más dependencias competentes;

Establecer normas y criterios ecológicos para preservar y restaurar la calidad del ambiente con la participación, que en su caso corresponda a otras dependencias;

Determinar las normas, y en su caso, ejecutar las acciones que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad, en particular, en situaciones de emergencia o contingencia ambiental con la participación que corresponda a dependencias, y a los gobiernos municipales;

Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección y defensa, así como la restauración del medio ambiente, a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, con los términos de las leyes aplicables;

Normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres, marítimos, fluviales y lacustres con el propósito de conservarlos y desarrollarlos, con la participación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca;

Establecer los criterios ecológicos y normas de carácter general que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las dependencias competentes y con la participación de los gobiernos estatales y municipales; así como vigilar el cumplimiento de los criterios y normas mencionados cuando esta facultad no esta encomendada expresamente a otra dependencia;

Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, y promover la participación de las autoridades federales o locales en la administración y vigilancia;

Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable;

Promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda expresamente las leyes y reglamentos;

Al crearse esta ley, por ende, existieron reformas a la ley orgánica de la Administración Pública Federal, mismos que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992.

A continuación se transcriben los artículos transitorios del decreto de reformas de referencia:

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Tercero.- A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se suprime la referencia a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la Secretaría de Desarrollo Social, en los artículos 152 y 165 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá dos representantes, tanto en la Junta Directiva como en la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda; el segundo representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la Junta Directiva, será designado por la propia dependencia.

Cuarto.- A partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Consejo Directivo del Instituto Nacional Indigenista, será precedido por el secretario de desarrollo social;

Quinto.- El personal, así como los recursos financieros y materiales incluidos mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos, y en general, el equipo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología utiliza para la atención de los asuntos a su cargo, pasaron a la Secretaría de Desarrollo Social, con excepción de aquellos destinados a las funciones que por este decreto se transfieren a las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca, mismos que pasarán a estas dependencias. Así mismo, pasaron a la Secretaría de Desarrollo Social el personal y recursos financieros y materiales asignados a las unidades administrativas de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tienen asignadas las funciones a que se refieren las fracciones II a VI y VII del artículo 32 modificado. También pasarán a la Secretaría de Desarrollo Social, el personal y recursos financieros y materiales asignados a las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tienen asignadas las funciones a que se refieren las fracciones 11 a VI y VIII del artículo 32 modificado. También pasaron a la Secretaría de Desarrollo Social, el personal y recursos financieros y materiales asignados a las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública que tienen asignadas las funciones a que se refiere la fracción VII del artículo 32 modificado.

Sexto.- Los derechos laborales del personal que en virtud lo dispuesto en el presente decreto pase de una dependencia a otra, se respetaran conforme a la Ley.

Séptimo.- Los asuntos a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que se encontraren pendientes de resolución al momento de entrar en vigor este decreto, serán despachados por la Secretaría de Desarrollo Social, y en su caso por las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca, conforme a las atribuciones que este mismo ordenamiento le da.

Los asuntos de las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tienen asignadas las funciones a que se refieren las fracciones II a VI y VII del artículo 32 modificado, pendientes de resolución al momento de entrar en vigor este decreto, serán despachados por la Secretaría de Desarrollo Social.

Así mismo , los asuntos a cargo de las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública que tienen asignadas las funciones a que se refiere la fracción VII del artículo 32 modificado, pendientes de resolución al momento de entrar en vigor este decreto, serán despachados por la Secretaría de Desarrollo Social.

Octavo.- Las referencias que se hacen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de desarrollo Urbano y Ecología se entenderán hechas a la Secretaría de Desarrollo Social.

Las atribuciones que en otras leyes y reglamentos se otorgan a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se entenderán otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Social y, en su caso, a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca, en los términos del presente decreto.

Igualmente, las atribuciones que en otras leyes y reglamentos se otorgan a la Secretaría de Educación Pública en la materias a que hace referencia la fracción VII del artículo 32 modificado, se entenderán otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Social. Así mismo, las atribuciones que en otras leyes y reglamentos, con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto se entiendan conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las materias a que se refieren las fracciones II a VI y VIII del artículo 32 modificado, en lo futuro se entenderán conferidas a la Secretaría de Desarrollo Social.

3.4 PROCURADURIA DEL MEDIO AMBIENTE Y EL INSTITUTO NACIONAL DE

ECOLOGIA

Esta procuraduría se creó debido a la demanda social a las necesidades del desarrollo nacional que exigían lograr un cambio de actitud en la acción gubernamental y en la sociedad, para poder conciliar crecimiento económico y protección de nuestros recursos naturales, ya que estos conforman una reserva estratégica fundamental para la soberanía nacional y el desarrollo del país.

Esta procuraduría como órgano desconcentrado de la SEDESOL, sería la encargada de aplicar la política ecológica en nuestro país.

La Procuraduría del Medio Ambiente cuenta con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas.

- I.- Procurador.
- II.- Subprocuraduría de Participación Social y Quejas.
- III.- Subprocuraduría de Auditoría Ambiental,
- IV.- Subprocuraduría de Verificación Normativa.
- V.- Unidades:
 - a) De participación Social;
 - b) De Quejas;
 - c) De planeación de Auditoría Ambiental;
 - d) De operación
 - e) De Programación y Apoyo Técnico;
 - f) De verificación;

- g) Jurídica; y
- h) De Administración

Delegaciones de la procuraduría en las entidades federativas.

Básicamente esta procuraduría tendrá las siguientes funciones:

- 1.- Representar los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente.**
- 2.- Resolver los recursos administrativos que se interpongan.**
- 3.- Denunciar ante el Ministerio Público Federal, los actos, omisiones o hechos que impliquen la omisión de delitos en materia ambiental.**
- 4.- Coordinarse con las actividades federales, estatales y municipales para el ejercicio de sus atribuciones.**
- 5.- Dictar las sanciones administrativas que conforme a derecho procedan.**
- 6.- Formular dictámenes, opiniones e informes sobre política ambiental.**
- 7.- Vigilar el debido cumplimiento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y a sus reglamentos.**
- 8.- Formular los criterios de participación y responsabilidad social, que deberán observarse a la aplicación de los instrumentos de política ecológica y de protección al ambiente.**
- 9.- Al observar técnicamente a la secretaría del ramo**
- 10.- Promover a través de los medios masivos de comunicación, la formación de la conciencia ecológica de la población.**

Por lo que representa al Instituto Nacional de Ecología, esta con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

I.- Presidente.

II.- Direcciones Generales:

- a).- De planeación Ecológica;
- b).- De normatividad ambiental;
- c).- De aprovechamiento ecológico de los recursos naturales; y
- d).- De investigación y desarrollo tecnológico

III.- Unidades:

- a).- De Administración.

Entre sus facultades destacan las siguientes:

1.- Evaluar, proponer y formular la política ecológica tendiente a actualizar el programa sectorial;

2.- Formular los criterios y normas para el ordenamiento ecológico general del territorio en las regiones de interés de la Nación o de la Federación, con la participación de las unidades administrativas de la secretaría y en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las autoridades estatales y municipales, de acuerdo con su competencia;

IV.- Promover el ordenamiento ecológico regional del territorio, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, y apoyar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en el ordenamiento ecológico local;

V.- Formular, proponer y evaluar la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y demás dependencias competentes;

VI.- Proporcionar asesoría técnica a estados y a municipios que lo soliciten, respecto de la formulación de las normas de ordenamiento ecológico local;

VII.- Diseñar, implantar, operar y mantener el sistema de información ecológica;

VIII.- Diseñar y difundir la Gaceta Ecológica;

IX.- Establecer y llevar el registro de prestadores de servicios que realicen estudios de impacto ambiental, con la participación de las otras direcciones generales del instituto, los requisitos y procedimientos de carácter técnico que deban satisfacer.

X.- Formular y proponer políticas, programas, normas técnicas, lineamientos, medidas, criterios y procedimientos técnicos para proteger, preservar y restaurar el ambiente;

XI.- Desarrollar y aplicar técnicas y métodos de control de calidad en los procesos de identificación y medición de contaminantes;

XII.- Integrar y actualizar el inventario nacional de fuentes contaminantes de jurisdicción federal y hacerlo del conocimiento de la procuraduría;

XIII.- Otorgar los permisos, concesiones, autorizaciones, licencias, dictámenes resoluciones, constancias y registros competentes de la Secretaría de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental;

XIV.- Integrar los listados de materiales y residuos peligrosos, previa opinión de las dependencias competentes de la Administración Pública Federal;

XV.- Evaluar, dictaminar y resolver sobre los estudios de riesgo ambiental que presenten los responsables de la realización de actividades altamente riesgosas, como definir, en coordinación con las autoridades competentes, los programas para prevención de accidentes que puedan causar graves desequilibrios ecológicos;

XVI.- Otorgar con las restricciones que proceden, las autorizaciones para la recolección, almacenamiento, transporte, envasado, rehuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de residuos peligrosos;

XVII.- Formular los criterios y normas técnicas ecológicas competencia de la Secretaría que deberán observarse en relación con actividades, materiales y residuos peligrosos;

XVIII.- Autorizar el movimiento fronterizo de materiales y residuos peligrosos;

Por último quiero mencionar que las funciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992.

3.5 SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA

Con la administración del Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, en su carácter de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, envió una iniciativa de la ley al Congreso de la Unión para la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que sustituye en funciones en materia ecológica a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Con esta iniciativa, crea una secretaría que además de velar por las cuestiones relativas a los recursos naturales y a la pesca, se encargaría de forma directa, como lo hizo anteriormente la SEDUE, del medio ambiente y la ecología. Porque la SEDESOL, tenía entre sus atribuciones cuestiones de medio ambiente y ecología pero considero que debido a la importancia que tenía entonces el programa de Solidaridad, Pronasol y Procampo, las cuestiones de ecología pasaban a segundo término y no se les ponía toda la atención que requerían.

La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, tiene las siguientes atribuciones, mismos que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1994, y estas son;

I.- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;

II.- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

III.- Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentante de los recursos naturales que correspondan a la Federación con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;

IV.- Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera y, sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;

V.- Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionadas con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre, acuática, pesca, y demás materias, competencia de la secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;

VI.- Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas,

y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades centros de investigación y particulares;

VII.- Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales, o en personas físicas o morales;

VIII.- Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

IX.- Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la secretaria, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores y proponer a esta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias;

X.- Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;

XI.- Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;

XII.- Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentante de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los

procesos productivos, de los servicios y del transportes;

XIII.- Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;

XIV.- Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental que incluiría los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;

XV.- Desarrollar y promover metodología y procedimientos de evaluación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que esté presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica;

XVI.- Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono,

XVII.- Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del

ambiente;

XVIII.- Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles, y de sus productos, levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal, así como: Llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;

XIX.- Proponer y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable, y establecer el calendario cinegenico y el de aves canoras y de ornato;

XX.- Imponer las restricciones que las disposiciones aplicables, sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna procedentes de él o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación o aprovechamiento;

XXI.- Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos climatológicos hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia;

XXII.- Coordinar, concretar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización, para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular las instituciones de educación superior y que los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen

conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y de programas de estudios y los materiales de enseñanza de los niveles y modalidades de educación diversos

XXIII.- Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología, en cuencas, cauces y áveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia;

XXIV.- Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales cuando sean de jurisdicción federal, autorizar en su caso el vertimiento de aguas residuales en el mar en coordinación con la Secretaría de Marina cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;

XXV.- Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que

corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo rural, las obras de riego, desecación drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al gobierno federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

XXVI. Regular y vigilar la conservación de las Corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;

XXVII.- Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

XXVIII. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

XXIX. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;

XXX.- Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;

XXXI.- Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e Industrias, fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales, así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o

mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal;

XXXII.- Regular la explotación pesquera, y expedir las normas oficiales mexicanas que correspondan, así como promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción industrialización y comercialización de sus productos en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;

XXXIII.- Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuicultura que requiera el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;

XXXIV.- Regular la formación y organización de la flota pesquera así como las artes de pesca, expidiendo al efecto las normas oficiales mexicanas que corresponda;

XXXV.- Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente;

XXXVI.- Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuicultura; así como, establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas,

con la participación, en su caso, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;

XXXVII. Promover la creación de zonas portuarias pesqueras, así como su conservación y mantenimiento;

XXVIII.- Promover, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos, y de materia prima a la industria nacional;

XXXIX.- Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, pesquera, explotación de la flora y fauna silvestre, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

XL.- Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente; y

XLI.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

CAPITULO IV

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y SUS IMPLICACIONES EN LA ECOLOGIA

4.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

En 1979, durante la visita del Prsidentia Cartar a México, se habló de la posibla craación da un mercado común antre México, Estados Unidos da Norteamérica y Canadá. semanas mas tarde al Comité da Energía y Recursos Naturales del senado estadounidense recomandó la integración de una alianza energética entre los tres países.

Esta propuesta estaba inspirada an a Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de Estados Unidos, "la cual consideraba las economías mexicana y canadiense como astratégicas para al crecimiento norteamericano".³¹

Posteriormente, Ronald Reagan durante su primara campaña retomó la idea del mercomún vinculándola a la seguridad del abastecimiento energético de su país. Sin embargo, en su informa de agosto de 1981 el Congreso, se vio obligado a abandonar este proyacto, por lo manos en lo referente a México por discrepancias aconómicas y políticas.

Los proyectos mas acabados del mercado común de América del Norte hicieron énfasis en los beneficios de la integración para Canadá y México, al asociarse mas

³¹ Salinas Chavez. Antonio. REPERCUSIONES DE LA LIBERACION COMERCIAL DE AMERICA DEL NORTE. pag. 888.

estrechamente con el mas grande mercado mundial.

La idea era proporcionar un crecimiento económico dinámico en América del Norte mediante la concentración de incentivos económicos, a la vez de asegurar la independencia energética y de materias primas para la región. "Su objetivo inmediato sería eliminar las barreras internas al comercio y a las inversiones".³²

Entre marzo y mayo de 1990 se llevaron a cabo foros de consulta sobre el posible Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos. En la entrevista del 11 de junio del mismo año en Washington, los presidentes de México y Estados Unidos sostuvieron pláticas sobre las relaciones bilaterales entre ambos países, con el propósito de ampliarlas en el ámbito económico y de crear un clima de mayor estabilidad y confianza para el crecimiento y la inversión.

Ambos presidentes determinaron que el establecimiento de un tratado de Libre Comercio era la mejor alternativa para lograr un crecimiento sostenido de sus economías.

Además, instruyeron al Dr. Jaime Serra Puche, entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial de México y a la embajadora Carla Hills, quien era la representante comercial de los Estados Unidos, para que iniciaran los trabajos requeridos para comenzar las negociaciones.

Los resultados de dichos trabajos hicieron que los representantes comerciales de

³² Michael Bayley, Bruce "La independencia y la política de E.U. hacia México" pag. 46.

ambos países recomendaran conjuntamente a sus presidentes, el 8 de agosto de 1991, el inicio de negociaciones formales de un Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos, de conformidad con las Leyes de cada uno de los países.

El 24 de septiembre Canadá también manifestó su interés por participar en las negociaciones con México y Estados Unidos en el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio en América del Norte.

Ese mismo día el Dr. Jaime Serra Puche anuncia que los tres Gobiernos México, Estados Unidos y Canadá harían consultas para evaluar la conveniencia y modalidades de una zona de Libre Comercio Norteamericana.

El 25 de septiembre, el presidente Bush solicitó la autorización formal al Comité de Finanzas del Senado y al Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes de su país para iniciar estas negociaciones bajo el procedimiento expedido. Este procedimiento permite que el texto del tratado una vez negociado y firmado por los ejecutivos, no es sujeto de enmiendas y debe ser aprobado o rechazado por el congreso de Estados Unidos en un período de 60 días legislativos.

El 5 de febrero de 1991, el presidente de México, C. Carlos Salinas de Gortari, el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney y el presidente de los Estados Unidos, George Bush "anunciaron su decisión de iniciar negociaciones trilaterales que conduzcan a un tratado de Libre Comercio en Norteamérica, lo que crearía la zona de Libre Comercio

mas grande del mundo.³³

Organización de los Trabajos.

El 5 de septiembre de 1990, el Presidente Carlos Salinas de Gortari designó al Dr. Herminio Blanco como Jefe de la Negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Asimismo, se creó dentro de la SECOFI, la oficina de negociaciones para el Tratado de Libre Comercio, la cual tiene como propósito organizar los trabajos de manera estrecha con los sectores productivos de México.

Con el objeto de apoyar las tareas de la oficina de negociación, se creó la Comisión Intersecretarial del Tratado de Libre Comercio. Esta comisión esta presidida por SECOFI y participan, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Oficina de la Presidencia y el Banco de México. La Comisión tiene por objeto coordinar los trabajos que daben desarrollar las entidades de la administración pública en relación a las negociaciones de este tratado.

La firma del Tratado de Libre Comercio requiere de un esfuerzo de negociación que genere los máximos beneficios para México, para ello se requiere estructurar la mejor estrategia de negociación, basada en un diagnóstico preciso de la situación que enfrenta la economía y la búsqueda de formas en que este tratado se traduzca en los mayores beneficios para el país.

La participación de los diferentes sectores de la sociedad mexicana es canalizada

³³ SECOFI. Tratado de Libre Comercio. pag. 11.

a través del Consejo del Consejo Asesor del Tratado de Libre Comercio. Dicho consejo tiene por objeto participar en los trabajos del TLC e informar a la sociedad mexicana del proceso de negociación.

El consejo esta presidido por el titular de la SECOFI e integrado por representantes de los sectores laboral, agropecuario, empresarial y académico.

Paralelamente, el sector empresarial mexicano canaliza sus propuestas sobre el TLC a través de la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior. (COECE). La cual se constituye como el vínculo de unión entre el sector empresarial y el sector público en los trabajos del TLC. Podemos decir entonces que la década de los noventa inicia con cambios significativos en las relaciones internacionales. La tendencia de los ochenta hacia la apertura comercial, financiera y de inversión se consolida y las perspectivas de crecimiento económica y comercial de largo plazo son, por tanto, promisorias.

México, Estados Unidos y Canadá decidieron a finales de 1990 iniciar pláticas para la formación de una área de libre comercio en América del Norte.

El acuerdo a Tratado trilateral de libre comercio será un paso significativo en la relación económica y política de los tres países. La sola decisión de iniciar negociaciones ha impactado las expectativas y, por tanto, la conducta de inversionistas y comerciantes en América del Norte y en otras regiones cuyos flujos de comercio e inversión son

intensos con cualquiera de los tres países.

Por supuesto que ese impacto ha sido superior para el caso de México, que para el de los dos socios comerciales, principalmente por dos razones:

- 1.- Canadá y Estados Unidos ya tienen en vigor un acuerdo de libre comercio, y
- 2.- El mercado de exportaciones e importaciones de Estados Unidos para México representa alrededor del 70% de todo su mercado, mientras que la relación en sentido opuesto es de alrededor del 4%.

Además para México este sería el primer tratado comercial con sus dos vecinos del norte.

En términos concretos el tratado sería una compilación de capítulos sectoriales e institucionales que normaran la relación comercial entre los tres países. Los grados alcances y tiempos de la apertura dependerán de las condiciones económicas, comerciales y de negociación de cada sector.

Cualquiera que sea el resultado de la negociación habrá sectores con una apertura mas acelerada que otros. Sin embargo, la idea y el mensaje detrás de un tratado de esta naturaleza es que en el largo plazo todos los sectores de la economía serán expuestos, por lo menos, al libre comercio regional.

Para el caso de México, cuya decisión de apertura económica es anterior a la de la

negociación del acuerdo trilateral de libre comercio, la firma y homologación de este consolidará la estrategia de apertura. Por ende, los cambios al nivel de planeación estratégica de la empresas que debieran realizarse con motivo del anuncio y, en su caso, firma de un acuerdo de libre comercio, en realidad se iniciaron cuando la estrategia de apertura económica fue adoptada por el gobierno.

La pregunta fundamental ya no es si habrá o no apertura, sino la tasa relativa de la apertura de cada sector. En términos prácticos no se puede hablar de una tasa óptima de apertura para cada sector de la economía, pues la tasa de apertura que se derive del acuerdo de libre comercio dependerá de condiciones económicas, políticas y de negociación con muy poca capacidad de medición.

Antes de pasar a los aspectos jurídicos del TLC, es importante mencionar la definición que dio el Lic. Carlos Salinas de Gortari, expresidente de México:

"El Tratado es un conjunto de reglas que los tres países acordamos para vender y comprar productos y servicios en América del Norte".

Se llama libre comercio porque estas reglas definen como y cuando se eliminarán las barreras al libre paso de los productos y servicios entre las tres naciones; esto es, como y cuando se eliminaran los permisos, las cuotas y las licencias y particularmente las tarifas y aranceles; esto es, los impuestos que se cobran por importar una mercancía.

También es un acuerdo que crea los mecanismos para dar solución a las diferencias que siempre surgen en las relaciones comerciales entre las naciones".³⁴

Por último veremos el antecedente inmediato anterior al Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica.

Antecedentes de integración entre Estados Unidos y Canadá.

Los intentos de integración se remontan a la década de los cuarenta así en 1947-1948 se realizaron negociaciones comerciales bastante completas, las cuales no concluyeron en un acuerdo.

En dichas negociaciones se había previsto eliminar de inmediato los aranceles, desaparecer las cuotas del comercio en un período de cinco años, y crear un foro de consultas y acuerdos conjuntos relacionados con productos agrícolas.

Durante los años siguientes, Estados Unidos de América y Canadá, continuaron trabajando en convenios bilaterales de poca importancia y no fue sino hasta la década de los sesenta cuando se firmó el acuerdo de vehículos automotores. Dicho acuerdo prevé el libre comercio de refacciones y automóviles nuevos, lo que propició un aumento notorio de su comercio bilateral.

A partir de dicha década, varios factores contribuyeron a revitalizar las propuestas relativas a un acuerdo de libre comercio entre los dos países; sin embargo, las autoridades y el sector privado de Canadá mostraron escepticismo acerca de las

³⁴ SECOFI, Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos de América, pag.4.

posibilidades de crecimiento a gran escala de su sector industrial manufacturero, al no tener seguridad de acceso a un mercado de las dimensiones de Estados Unidos de América.

La opinión canadiense empezó a cambiar, a raíz del rápido crecimiento del déficit comercial de Estados Unidos de América; así se considero que este daría lugar a mayores restricciones a las importaciones estadounidenses, con potenciales consecuencias devastadoras para las exportaciones canadienses.

A principios de los ochenta, el Foreign Affairs Committee (Comité de Asuntos Internacionales) del Senado Estadounidense sugirió considerar un acuerdo de libre comercio con su vecino del norte. Por su parte, la Royal Commission of the Economic Union and Development Prospects for Canadá (Real Comisión de la Unión Económica y de Prospectos de Desarrollo de Canadá) del gobierno canadiense también favoreció dicho acuerdo con la Unión Americana. De esa manera, el primer ministro Brian Mulroney propuso, en ocasión de la visita del Ejecutivo estadounidense a su país el 17 de marzo de 1985, la necesidad de intentar la integración comercial.

Es importante advertir que, en principio, el acuerdo enfrentó dificultades serias, así, días antes de suscribirse la versión preliminar de dicho acuerdo, la delegación de Canadá se retiró de las negociaciones, a fin de presionar al gobierno estadounidense para atender cuestiones fundamentales, como la referente al tribunal que examinaría las eventuales disputas comerciales entre los dos países. El 2 de enero de 1988, el

presidente estadounidense Ronald Reagan y el primer ministro canadiense Brian Mulroney firmaron el acuerdo, el cual es el más amplio en su género, al liberalizar prácticamente a todos los sectores de la economía, incluidos algunos tan controvertidos como el sector agrícola.

En la siguiente parte de nuestro estudio, trataremos los aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio.

4.2 ASPECTOS JURIDICOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

El objeto de este punto será examinar los aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá en proceso de negociación.

En forma paralela a los cambios que se están experimentando a nivel mundial, México atraviesa por la mayor transformación en su historia reciente.

El proceso de modernización emprendido por el gobierno mexicano, constituye el único camino posible para que México entre al siglo XXI como un país económicamente exitoso, políticamente estable y con una activa participación en el contexto internacional.

En este panorama de cambio, la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá constituye un paso más allá en la misma dirección de progreso.

El acuerdo de libre comercio con nuestros vecinos del norte, lejos de traer costos adicionales y contravenir al proceso de modernización, abre las puertas al aprovechamiento de una infinidad de ventajas que aún no se perciben.

En si mismo, el acuerdo constituye la formalización de las relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá que se suceden en la realidad, y la superación de los obstáculos que enfrenta el país para acceder a los mercados internacionales.

Además la firma de un acuerdo de libre comercio constituye un medio para que México defina sus relaciones económicas con el resto del mundo y consecuentemente avance y proteja su soberanía en el contexto global, de seguridad y certidumbre a los procesos de exportación.

Un acuerdo de libre comercio, es un acuerdo entre dos o mas países para eliminar barreras comerciales entre ellos, jurídicamente es un tratado internacional, que como tal, implica un acuerdo de voluntades entre dos o mas estados soberanos, asumiéndose derechos y obligaciones.

ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Uno de los aspectos jurídicos de mayor trascendencia es el constitucional, y el primer problema al que se enfrenta es el uso de las diversas denominaciones que la Constitución emplea al referirse a los Tratados; se habla de convenios, convenciones, acuerdos para

finalmente denominarlos tratados.

En el año de 1882, La Suprema Corte de Justicia llegó a la conclusión de que los convenios con países extranjeros, debían requisitarse de la previa autorización del Congreso para tener fuerza de Ley; entre los argumentos propuestos estaba la consideración de suprimir mediante una reforma constitucional, el término convenio.

Por tanto y contrariamente a la conclusión a la que llegó la Corte; hoy en día no puede hacerse ninguna distinción entre los actos celebrados con países extranjeros por el solo empleo de los términos.

Es por ello, que para determinar si un acto, convenio, convención, tratado y acuerdo internacional esta o no esta sujeto a la aprobación del congreso o del Senado, se debe acudir a un examen mas detenido y profundo del régimen Constitucional aplicable a cada caso.

Así también encontramos en nuestra Carta Magna el principio de libertad de celebración de actos con el exterior, dentro del cual el Ejecutivo Federal goza de una muy amplia libertad para conducir la política exterior; estos se encuentra facultado por el artículo 89 Fracción X de la Constitución, sujetándose desde luego a las normas de Derecho Internacional y, en su caso, a la Constitución internacional.

El Ejecutivo Federal goza de libertad para celebrar toda clase de actos necesarios

para el desempeño de dicha facultad, entrando en relaciones políticas con los estados de la comunidad internacional. Muchos de estos actos, inclusive, según lo ha entendido la jurisprudencia histórica de la Suprema Corte no necesitan sujetarse al procedimiento de la aprobación del Congreso o del Senado, en la medida que son actos fundamentados en la mencionada facultad y en relación con los mandatos particulares del Derecho Internacional.

En ningún caso se obliga al Ejecutivo mexicano para que entre en negociación si no lo desea con país alguno, así tampoco a que suscriba si no lo desea, convención Internacional alguna.

El Ejecutivo Federal puede celebrar tratados y convenios con el exterior ya que la Constitución vigente lo autoriza para ello. El principio fundamental de toda esta materia es la fracción X del artículo 89 que dice:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales".

Este artículo es un principio que no ha variado en cuanto enunciación, prácticamente nada desde el primer antecedente de la Constitución Española de 1812, cuyo artículo 171 fracción. X decía " Además de la prerrogativa que compete al rey de sancionar las leyes y promulgarlas le corresponden como principales las facultades siguientes; ... X Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras".

La Constitución de 1917 recoge exactamente el mismo principio, inclusive la misma versión y no es hasta el año de 1988 cuando se modifica la redacción.

Este precepto indica que el Ejecutivo Federal podrá realizar toda clase de actos para el ejercicio de la facultad conferida, sin mas limitaciones que acatar las normas del derecho internacional por un lado, así como la Constitución y leyes mexicanas por otro.

Prohibiciones y Limitaciones expresadas en la Constitución.

En la conducción de la política exterior en general, así como en la celebración de los actos internacionales en particular, deberán respetarse las prohibiciones formales y expresas que menciona la Constitución así como las limitaciones que en su caso existan.

Las Prohibiciones.

El artículo 15 Constitucional prohíbe la celebración de tratados o convenios relacionados con la materia de extradición de reos políticos, así como, aquellos actos que limiten los derechos, libertades y garantías que la misma Constitución otorga.

Este artículo es el único precepto que decreta prohibiciones generales, involucrando especialmente al Ejecutivo Federal y al Congreso o Senado.

Si bien, el artículo 117 y el 118 contemplan prohibiciones para los estados de la

república, quienes no pueden en ningún caso celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado, ni con potencias extranjeras, ni contratar préstamos cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; ni hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera; se exceptúan de esta prohibición para los estados los actos para entregar criminales, sin demora, al estado que los reclama, no solo en el interior de la república, sino también cuando fuere internacional (art. 119).

Las Limitaciones.

El hecho de que las limitaciones reciban un tratamiento técnico legislativo diferente al de las prohibiciones, no implica que no sean tan severas como estas. Para este análisis se tomarán dos fuentes de generación de limitaciones; la primera de ellas será el debido cumplimiento que la fracción décima del artículo 89, le impone al ejecutivo en la conducción de política exterior. La segunda fuente generadora es el principio de la supremacía constitucional sobre el tratado, así como todas la clase de actos internacionales.

Debido cumplimiento de la fracción X del artículo 89:

El artículo 89, fracción X dispone: "...en la conducción de tal política, (política exterior) el titular del poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacional".

El Ejecutivo Federal goza de libertad para entrar o no entrar en negociaciones con otros países; ahora bien, cuando establezca una negociación determinada, deberá imperativamente tomar en cuenta todos y cada uno de los principios ya indicados, pues la Constitución los señala principios normativos vinculantes entre sí. El hecho de no acatar estos principios podrá ser causa para que el senado no lo apruebe, así como causal de juicio de amparo, ya que desde el punto de vista constitucional esto representa una consecuencia del principio de legalidad que debe respetar el Ejecutivo Federal.

Principio de Supremacía Constitucional.

El derecho constitucional dice que la Constitución es el conjunto de normas que expresan directa o indirectamente las aspiraciones y tendencias del pueblo, original o titular de la Soberanía; como tal, debe tener una característica que la coloque frente a los gobernantes como a los gobernados dentro de un plano de superioridad.

La Constitución es la Ley suprema de todo país, como tal, es superior a todas las legislaciones de los estados de la república. La propia Constitución adopta su característica de supremacía dentro de su articulado, según puede verse en el texto de sus preceptos 41, 128 y 133. El 41 establece: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal contravenir las estipulaciones del pacto federal". El 128, impone: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que

de ella emanen", y por último el 133 prescribe: " Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estados arreglaran a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados".

Por lo anterior, se desprende que en México la Constitución, es Ley suprema, a la que deben estar subordinadas todas la leyes secundarias y deberán guardar sin contravenir sus propias disposiciones.

a) Los tratados como Leyes formales.

El artículo 133, admite expresamente el rango de la ley formal que reciben los actos internacionales del Ejecutivo Federal que sean conformes a la Constitución y que hayan sido previamente aprobados por el Senado de la República.

La teoría indica que este, es una consecuencia del principio fundamental que establece la división de poderes, negando con ello al ejecutivo la facultad de legislar, el acto internacional así requisado se transforma automáticamente en un acto formal del legislativo mexicano.

b) Los tratados como leyes subordinadas a la Constitución.

Los tratados se convierten en leyes para los mexicanos, porque el Senado los

transforma en tales; y de aquí proviene su validez y eficacia. El artículo 133, ordena la inevitable subordinación de los tratados a la Constitución, de la misma manera que lo están las leyes del Congreso de la Unión; en otras palabras a los tratados se les deberá de aplicar el mismo tratamiento que se aplica a las leyes del Congreso.

Esto es, los tratados están sujetos a las mismas prohibiciones y limitaciones a que están las leyes federales:

Los tratados están sujetos a los mismos formalismos para su aprobación, su derogación debe estar expresamente prevista entre su clausulado, de manera que pueda ser denunciado y aún derogado por simple disposición del Congreso.

Por medio de esta clase de tratados no se podrán regular materias que no sean de la competencia del congreso, ni podrán tener una extensión más allá de aquéllas que la Constitución previene para las propias leyes federales mexicanas.

Una cláusula especial deberá decirlo expresamente, inclusive cuando la materia sea de carácter diplomático o consular los tratados nunca vinculan a México mas allá de lo que el Derecho Internacional previene y tiene como compatible con la condición de igualdad soberana entre los estados.

Los tratados no podrán en ningún caso cambiar el régimen Constitucional decretado para algunas materias y áreas, como las que menciona el artículo 28 constitucional. Esta es una práctica prohibida para el Congreso y en consecuencia para

los tratados.

Las áreas reservadas al Estado no pueden por ningún motivo explotarse sino de manera directa por el estado, sin la participación de particulares, nacionales o extranjeros. La reserva excluye de manera total a dicha participación.

Es importante señalar que a raíz del Tratado de Libre Comercio, han existido adecuaciones al marco regulatorio de la actividad económica para remover obstáculos a la competencia y facilitar la participación del sector privado en la economía.

Entre las modificaciones al marco regulatorio sobresalen: (1) el nuevo reglamento sobre inversión extranjera y la abrogación de la ley de control a la transferencia de tecnología que facilita la entrada de capital y tecnología foráneos; (2) el programa de autopistas y puentes concesionados a la iniciativa privada; (3) la revisión y adecuación del marco regulatorio de la industria de que complementa la privatización de Telmex; (4) las reformas que permiten la libre comercialización e importación de azúcar suplementario la privatización de los ingenios, y (5) la reclasificación de la petroquímica básica y secundaria que amplía el número de productos en esta segunda clase susceptible de control privado.³⁵

En los siguientes apartados se destacarán algunos aspectos jurídicos del TLC:

³⁵ ITAM. México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio. Impacto sectorial. Pag. 12.

1.- La solución de controversias al ámbito internacional.

Los tres países son suscriptores de la convención para la solución pacífica de controversias internacionales, firmado en la Haya el 29 de julio de 1899.

Los métodos principales para la solución de controversias, de carácter obligatorias, son el arbitraje y la sumisión a un tribunal permanente de jurisdicción Internacional sin embargo, en el ámbito del comercio exterior es mas idóneo recurrir al arbitraje internacional, sea AD HOC (cuando las partes en el litigio, someten su litis caso por caso, y una vez dirimida la materia por el arbitro cesa la función del último) o sea constitucional, cuando las personas se someten a la competencia de un tribunal previamente establecido y que en forma continua y profesional administra el arbitraje bajo reglas de procedimiento.

2.- Jerarquía del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos de América y Canadá en el sistema jurídico mexicano.

Se pueden diferenciar tres estratos jurídicos diversos:

- A) NACIONAL
- B) FEDERAL
- C) LOCAL

La constitución misma no puede considerarse un ordenamiento federal ni local, pues ambas competencias son creadas por la constitución la cual les esta

supraordenada.

Los ordenamientos legislativos locales son emitidos por las legislaturas de los estados y leyes federales lo son por el congreso general. En cambio la constitución misma es el fruto de un órgano diverso; el constituyente, y sólo puede ser modificada mediante un procedimiento en el que intervienen tanto el congreso general como las legislaturas de los estados.

Por lo tanto, la constitución se ubica en el estrato nacional, las leyes federales en el estrato federal, y las locales en el local, también en este último estrato se ubican las constituciones de los estados a que se refiere el art. 133 constitucional.

3.- Subordenamiento de los reglamentos.

La doctrina mexicana suele diferenciar entre los reglamentos autónomos que son aquéllos que desarrollan directamente una constitución y aquellos otros que se emiten para facilitar la aplicación de la ley en la esfera administrativa, a los cuales podríamos calificar, para contrastarlos con los primeros como reglamentos independientes.

4.- Posibilidad de conflicto entre los tratados internacionales y las leyes locales.

Criterios de solución.

No será tal el caso con el tratado de libre comercio, pues al referirse al

comercio entre los tres estados la materia a la cual se refiere es, desde el punto de vista interno, de competencia federal, ya que la regulación del comercio corresponde al congreso general (art.-73 fracc. X), y otras materias en las cuales podría incidir tal tratado como cuestiones migratorias y de inversión extranjera, son también de la competencia del congreso general (art.-73 fracc. XVI en cuestiones migratorias y fracc. XXIX en materia de inversión extranjera).

5.- La cuestión jerárquica.

Dado que en la modificación y derogación de leyes federales debe seguirse el mismo procedimiento que para la aprobación de las mismas (art.72) resulta obvio que un tratado no puede modificar ni derogar una ley federal, ya que en la celebración de este no se sigue el procedimiento legislativo, sino el procedimiento especial consistente en la celebración por el presidente y aprobación del senado. (art. 76 fracc. I, 89. X y 133, constitucionales).

Por otra parte aunque la constitución no regula expresamente la materia, parece obvio que una ley del congreso general tampoco puede modificar ni derogar un tratado, pues estos son fuente jurídica diversa que escapa tanto a la competencia del congreso general como a la de las legislaturas de los estados.

6.- El problema de los convenios ejecutivos.

En las prácticas desarrolladas por el gobierno Mexicano en materia de acuerdos internacionales, ha habido ocasiones, en que se han, celebrado acuerdos internacionales que no han sido sometidos a la aprobación del senado, por lo tanto en dicha práctica se ha dado la espalda a la constitución, y por lo tanto tal tipo de acuerdos, al faltarles la aprobación del senado, no forman parte de la ley suprema.

7.- La resolución de controversias en el tratado trilateral de libre comercio entre México , Estados Unidos de América y Canadá.

TLC se considerara en México como un verdadero tratado, un convenio regido por el derecho internacional público y que deberá ser aprobado por el senado de conformidad por el art.76 Fracc I de la Constitución para los Estados Unidos se tratará de un "Acuerdo ejecutivo" que firmará el titular de su ejecutivo federal y que requerirá de la aprobación final por parte del congreso y posteriormente de una ley que lo instrumente, por lo que respecta a Canadá el convenio requerirá de la aprobación del -parlamento y de legislación posterior que lo instrumente.

Las partes no desearían la existencia de desavenencias en la interpretación y efectividad de su concertación, la realidad puede ser distinta al igual que los contratos entre particulares, a nivel interno e internacional tarde o temprano pueden, surgir diferencias entre los contratantes y el instrumento debe preverlos.

8.- Derechos de autor.

La Ley Federal de Derechos de Autor, promulgada en 1956 y en 1963, fue revisada por el Congreso de la Unión el 17 de julio de 1991, Para ampliarla a nuevos productos tecnológicos que no habían desarrollado masivamente, Gracias a las reformas, se otorga una protección mas efectiva de los derechos de autor y se evita el daño que les ocasiona el uso ilícito de sus obras³⁶

9.- Solución de Controversias.

Un mecanismo de esta naturaleza es necesario en cualquier tratado comercial. En este grupo, se están discutiendo los procedimientos y sistemas operativos para resolver con agilidad las controversias que, en cualquier material puedan surgir entre las partes negociadoras.

En el TLC se pretende dotar de seguridad jurídica a los aspectos negociados. Es decir, se trata de establecer medios idóneos -para garantizar que los tres países cumplan los laudos y decisiones emitidos a través de los mecanismos de solución de controversias que se adopten. Asimismo se debe asegurar la independencia e imparcialidad de los árbitros y la organización de los procedimientos para sancionar violaciones a estos principios.

A grandes rasgos, estos son los principales aspectos jurídicos del TLC y la influencia de este dentro de la legislación mexicana.

³⁶ SECOFI. Tratado de Libre Comercio en América del Norte, solución de controversias monografía núm. 3 Pág.

4.3 LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

INTRODUCCION

Los acuerdos de libre Comercio pueden definirse como los, -tratados en virtud de los cuales las partes se comprometen a eliminar o reducir los aranceles y las barreras no arancelarias al comercio. Dichos tratados tienen su apoyo en el art. XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en el sentido de que dos o más países pueden otorgarse concesiones ventajosas, sin que se hagan extensivas a terceros países miembros del GATT.

Celebrar un acuerdo de libre comercio no afectaría la soberanía interna y externa, de México, pues no se vulneraría la potestad que ejerce el Estado sobre su población, ni su jurisdicción territorial; por otro lado, en uso de su soberanía exterior puede celebrar un acuerdo de esta naturaleza como cualquier otro. No obstante, cabe recordar que el estado mexicano, en uso de su soberanía exterior al celebrar un acuerdo de libre comercio, se limita a sí mismo.

Algunas de las disposiciones del acuerdo de libre comercio podrán tener el carácter de autoejecutivas, en cuyo caso será exigible su aplicación ante los órganos competentes, después de la .aprobación del Senado y la ratificación internacional; en cambio, otras, disposiciones del acuerdo requerirán un proceso legislativo específico, a fin de ser aplicables.

A partir de lo anterior, en ambos casos las disposiciones del acuerdo de libre comercio serían exigibles plenamente, con lo cual, ante la falta de aplicación del tratado, o ante la ausencia de normas que permitan su cumplimiento, se originaría responsabilidad internacional.

En el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre México, Estados Unidos de América y Canadá, es recomendable que, previa su celebración, se realice un análisis minucioso a fin de que no haya contradicción, alguna entre la Constitución mexicana y dicho acuerdo; si llegara a presentarse alguna contradicción, sería necesario establecer las reservas o cláusulas de salvaguarda al respecto.

El acuerdo deberá someterse a la aprobación del Senado, para evitar el procedimiento que se utiliza en los llamados convenios ejecutivos.

Los acuerdos de libre comercio están enfocados directamente en la economía, podemos decir que es el fin directo, que las partes persiguen antes de celebrar acuerdo.

Loretta Ortiz Ahlf, nos dice que para la celebración de acuerdos de libre comercio, es necesario establecer un concepto de integración económica.

Es así que transcribimos lo que nos menciona la autora antes citada:

Concepto de Integración económica:

En el lenguaje cotidiano, la palabra integración denota el agrupamiento de partes a un todo. En el contexto económico, dicho término tiene una acepción específica. La doctrina la define como el proceso socioeconómico que destruye barreras económicas y sociales dentro de los participantes en las actividades económicas. Así Gunnar Myrdal señala lo siguiente:

"La economía no está plenamente integrada mientras no se habrán anchos caminos para todos y mientras la remuneración pagada por los servicios productivos no sea igual, independientemente de diferencias raciales, sociales y culturales".

"De esa forma, la integración económica implica suprimir las barreras existentes entre las unidades económicas de los estados, de la cual pueden derivar diversas formas de integración, según el grado de aquélla"³⁷.

Formas de Integración Económica.

Existen las siguientes formas de integración económica:

Area o zona de libre comercio, unión aduanera, unión económica, mercado común e integración económica total o integración política.

Area o Zona de libre comercio.

Conforme al art. XXIV, núm. 8, inciso b) del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el área o zona de libre comercio, está constituida como sigue por un grupo de dos o más territorios aduaneros, entre los cuales se eliminan los derechos de

³⁷ Loretta Ortíz. Anif. DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. Pag. 303.

aduana y las demás restricciones aplicables a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio, dejando a sus estados miembros en libertad de fijar el arancel aplicable a las importaciones provenientes de terceros países.

Con lo anterior, en la zona de libre comercio, los estados, miembros se comprometen a reducir (o en su caso eliminar) las tarifas arancelarias y otras restricciones que obstaculicen el comercio entre ellos; sin embargo, cada uno, al mismo tiempo, mantiene sus propios aranceles frente a terceros países, no asociados.

Las ventajas arancelarias se pueden otorgar de forma automática o negociada. Se otorgan de forma automática cuando en el propio tratado o acuerdo se establece una lista común de artículos con tratamiento aduanero rebajado; a su vez, el tratamiento negociado deriva de la falta de una lista común en el tratado, con lo cual, cada estado formula su lista con base en las negociaciones, el primer caso, los beneficios reflejados en la lista común crean una situación irreversible, mientras que en el segundo, las listas nacionales podrán modificarse conforme a los lineamientos planteados en futuras y nuevas negociaciones.

Unión Aduanera;

La unión aduanera se define en el art. XXIV, núm 8, del GATT como la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo, de manera que, por una parte, los derechos de aduana y las demás restricciones al comercio sean eliminados con respecto

a lo esencial de los cambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión y , por la otra, que cada uno de los miembros de la propia unión aplique un régimen substancialmente idéntico a su comercio con los territorios que no estén comprendidos dentro de la misma.

La disposición busca suprimir cualquier medida discriminatoria en el movimiento de mercancías dentro de la unión, además de establecer una barrera arancelaria común frente a terceros estados no miembros.

Unión económica.

La doctrina califica a la unión económica como una de las formas de integración más completa, y se caracteriza por lo siguiente:

- a) Eliminación de tarifas arancelarias en el territorio de la comunidad y la existencia da un arancel común frente a los terceros Estados.
- b) Libertad de circulación de personas, bienes, servicios y capitales.
- c) Armonización de las políticas económicas, fiscales y sociales.
- d) Creación de instituciones monetarias de carácter con funciones normativas y judiciales.

Mercado común;

El mercado común es la unificación del territorio y de la población de los estados miembros, con la finalidad de someterlos a la legislación e instituciones económicas

comunes.

El mercado común es un precepto que puede tener las características de una simple unión aduanera o de la unión económica según sea más o menos amplia su organización.

Integración económica total o integración política;

Esta forma de integración económica corresponde al último peldaño de la escala, ya que presupone la unificación de las, políticas económicas, fiscal, etc, y requiere establecer una autoridad supranacional cuyas decisiones obliguen a los estados miembros.

Como se observa, un acuerdo de libre comercio se ubicará en primera forma de integración.

Características de un acuerdo de libre comercio moderno;

Como otros acuerdos internacionales, el acuerdo de libre comercio se sostiene por el grado de aceptación que le dan los propios estados participantes y en ocasiones, por la capacidad de las partes poderosas para obligar a las otras a cumplir sus provisiones a través de represalias.

El objeto de este tipo de acuerdo es la creación de una zona, libre comercio; el art. XXIV del GATT la define como: "un grupo de dos o más territorios aduaneros, entre los

cuales los derechos de aduana y otras regulaciones comerciales restrictivas, son eliminadas en lo sustancial de todo comercio entre los territorios constitutivos sobre productos provenientes de esos territorios".

El contenido de los acuerdos de libre comercio, generalmente tratan de eliminar las trabas al comercio internacional entre los países que lo firman.

Sin embargo, los instrumentos para lograrlo, han cambiado conforme a las transformaciones que sufre la definición misma del comercio y de acuerdo al paulatino avance que se observe en la liberación del comercio.

Los nuevos temas que aparecieron en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos y que en cierta forma ya los hemos mencionado (inversión, servicios, propiedad intelectual, dumping, subsidios, salvaguardas, etc.), han cobrado creciente importancia en la definición moderna de comercio y serán los contenidos característicos de los acuerdos de libre comercio del futuro, de la misma que la disminución de las barreras arancelarias y algunas no arancelarias (permisos previos), fueron el contenido característico de estos acuerdos en el pasado.

El enriquecimiento del contenido de los acuerdo de libre se debe, en gran medida a los avances que ha tenido el derecho comercial internacional a través de los esfuerzos de cooperación e integración económica.

Muchas de las disposiciones de los nuevos acuerdos han sido tomadas directamente de las normas del GATT o de su interpretación, sobre todo las relativas al comercio en bienes. Incluye también elementos tomados de la Convención de Estocolmo, que creó la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Y del Tratado de Roma, que crea la Comunidad Económica Europea en materia de inversiones y servicios.

Compatibilidad de los Acuerdos de Libre Comercio con el GATT;

La creación de áreas de libre comercio, es una de las excepciones contempladas por el GATT a la cláusula de la nación más favorecida, que se admite siempre y cuando se tenga como propósito crear nuevos flujos de comercio entre las partes y no desviar el comercio existente.

Otro requisito será que el acuerdo que constituya el área, elimina toda regulación comercial restrictiva de lo sustancial del comercio, entre las partes involucradas.

El Tratado de Libre Comercio frente proteccionismo moderno.

México es vulnerable en su relación comercial con "Estados Unidos y su vulnerabilidad había sido tradicionalmente identificada por la concentración de su comercio con este país, es decir, era débil porque se encontraba expuesto a los actos de Estados Unidos.

Durante mucho tiempo esa exposición no tuvo grandes consecuencias, dada la actitud liberal de este país ante el comercio internacional y a que el comercio exterior no

constitua un factor determinante en el modelo de desarrollo que México ha liberalizado para participar en el comercio internacional.

El nuevo proteccionismo no siempre es fácilmente identificable o tipificable, pues las barreras comerciales son cada vez más sofisticadas y coexisten con un marco de tendencia a la baja en las protecciones más evidentes (los aranceles).

La mayor parte de estos mecanismos, involucran el análisis de aspectos legales internacionales, norteamericanos y mexicanos; mecanismos leales fueron percibidos por los canadienses como uno de los logros fundamentales, y ciertamente mas novedosos en su Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

El proteccionismo moderno.

La caída de los aranceles, lograda en los últimos años dentro del GATT, ha influido para permitir los flujos del comercio internacional; pero no ha tenido éxito en garantizar la seguridad del comercio, así el proteccionismo cobra un renovado vigor en el ámbito internacional bajo nuevas formas.

En el caso de Estados Unidos, el proteccionismo moderno es en gran medida el resultado de una serie de leyes comerciales que otorgan a organismos norteamericanos una mayor discrecionalidad para decidir en materia de política comercial

La discrecionalidad norteamericana en materia de comercio, proporciona a su

gobierno la posibilidad de utilizar la política comercial como instrumento de negociación, para obtener concesiones de otros países a través de la "administración" de las barreras al comercio.

Para el caso de las leyes dumping y subsidios, que establecen reglas contra la competencia desleal en el comercio internacional o de las normas técnicas que buscan garantizar la salubridad en el país importador o la calidad de las mercancías importadas, son ejemplos de objetivos que serían perfectamente compatibles con el libre comercio si se usaran correctamente.

Sin embargo, los complejos procedimientos seguidos en estos casos, dejan espacios abiertos a la discreción de las autoridades y a la negociación de las partes.

Esto ha llevado a que se les clasifique como imparciales, por estar sujetos a presiones internas y ser aplicadas de manera oportunista.

La mala aplicación de estas leyes genera un mecanismo de "protección contingente", que se utiliza para ayudar a las industrias norteamericanas cuando la competencia extranjera pone en peligro su posición competitiva.

La conducta de los Estados Unidos puede demostrar el crecimiento desigual de una de las barreras no arancelarias; durante los años 1970 a 1974 sólo impuso 11 veces cuotas compensatorias a países extranjeros, en tanto de 1975 a 1979 fueron 104 y de

1980 a 1995, 171.

En este mismo periodo se observa una tendencia a que las exportaciones de los países en desarrollo fueran crecientemente más afectadas, lo que parece constituir un freno al comercio que afecta particularmente a los países en desarrollo.

La razón de esto, reside en que las barreras no arancelarias son barreras que pueden ser superadas por las empresas a través de costosos litigios.

Debido a que el costo de un juicio, no siempre puede ser llevado a cabo por empresas menores, existe un sesgo en estos mecanismos que favorece a las grandes empresas de países desarrollados.

La aplicación de estas reglas afecta a nuestro comercio cotidianamente. Tan sólo en el renglón de cuotas compensatorias (antisubsidios), entre 1980 y 1986 se iniciaron 27 investigaciones contra productos mexicanos en Estados Unidos; México fue el país contra el que Estados Unidos lanzó un mayor número de investigaciones en este rubro, que para abril de 1990 todavía 9 estaban vigentes.

De esta manera, hemos hecho una breve remembranza en que este trabajo de tesis, de las características generales de los acuerdos de libre comercio.

4.4 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN LA ECOLOGIA

Entramos a la parte medular de nuestro trabajo de tesis. Antes de conocer cuales son los acuerdos que en materia ecológica se llevaron a cabo, brevemente veremos lo que es el derecho internacional ambiental.

Derecho Internacional ambiental.

Se afirma comúnmente que el derecho internacional ambiental se encuentra en un período de gestación, lo cual convierte su estudio e investigación en una área problemática.

En primer término, debe tenerse en cuenta que los problemas ambientales que se suscitan en el nivel internacional no son únicamente problemas de carácter transfronterizo, sino aquéllos que de un modo u otro afectan a la perseverancia del medio humano, considerado en su dimensión global.

El derecho del medio ambiente podría orientarse hacia una cierta globalización: los conocimientos cada vez más profundos que nos proporcionan las diversas ramas científicas sobre la biosfera muestran, por ejemplo, que las distinciones hechas entre los instrumentos que protegen los mares y los que tienden a prevenir la contaminación de las aguas dulces no están a menudo justificadas.

Convendría, por lo tanto, pensar un buen número de reglas demasiado

"sectoriales", que se ocupan exclusivamente de la protección de la fauna, de la flora, de los ríos, etc. El conocimiento cada vez más avanzado que poseemos sobre los efectos de la propagación de diferentes sustancias químicas, que pueden estar presentes en todos los medios, como las materias radioactivas, incita igualmente a elaborar reglas transectoriales.

En este esfuerzo por sentar principios generales en materia de derecho ambiental, comentaremos las fuentes de donde provienen dichas normas, para continuar con los desarrollos de la comisión de Derecho Internacional en materia de responsabilidad internacional, y concluir con la responsabilidad internacional que se puede originar en esta materia.

FUENTES.-

José Juste Rúa afirma que actualmente nos encontramos con una multiplicidad de tratados de carácter universal, regional y bilateral, que en su conjunto constituyen el principal elemento de la normativa en la materia.

Así, por ejemplo, entre las convenciones de carácter universal pueden mencionarse el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (22 de marzo 1985) y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono (15 de septiembre 1988). Ambos instrumentos han sido ratificados por el gobierno de México.

En el ámbito regional merecen señalarse el Convenio para la Protección y el

Desarrollo del Medio Marino de la Región del Caribe y el Protocolo Relativo a la Cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la región del caribe (ambos del 24 de marzo 1983); estos instrumentos fueron ratificados por el gobierno de México.

Por lo que se refiere a la costumbre, presenta más bien los perfiles de una costumbre de carácter negativo. Existe un número considerable de precedentes, algunos de ellos bien conocidos, que constituyen en términos generales una opinión iuris arraigada y aceptada de forma compartida.

La obra de Luis Miguel Díaz, Responsabilidad del Estado y Contaminación, resume un buen número de estos precedentes, en los cuales se observa la obligación de no causar un perjuicio sensible, norma consuetudinaria que actualmente se considera un principio general en la materia.

Al referirse a dicha norma, Alonso Gómez Robledo Verduzco comenta la obligación de "debida diligencia es sin ligar a dudas una noción muy flexible, susceptible de ser adaptable a las circunstancias en forma muy diversa; sin embargo, está también fuera toda duda que dicha obligación impone ineluctablemente a todo Estado el deber de poseer de manera permanente el aparato jurídico y material necesario a fin de asegurar "razonablemente" el respeto de las obligaciones internacionales, debiéndose dotar en el terreno de la protección del medio ambiente, de la legislación y reglamentación administrativa, civil y penal que sean necesarias.

Así, si la obligación de no contaminar se reduce a una obligación de debida diligencia adaptable a las circunstancias del caso, a fin de no producir a terceros daños de carácter "sustancial", esto implicará que forzosamente deberá de tenerse en cuenta, en la apreciación de los deberes de vigilancia, la situación en la cual se encuentran los países en vías de desarrollo, en particular si se tiene un costo económico y social para problemas de contaminación.

Finalmente, los principios generales de derecho también tienen vigencia en la materia de la contaminación. Así, en la sentencia arbitral dictada el 11 de marzo de 1941 en el asunto de la fundición de Trail, se afirmó lo siguiente;

El Tribunal encuentra... de conformidad con los principios de derecho internacional, así como con los del código de leyes de Estados Unidos, que ningún Estado tiene derecho a usar o permitir el uso de su territorio de manera tal que los gases o vapores causen daños en o al territorio de otro Estado, y a los bienes o personas radicadas en él, cuando el caso tiene graves consecuencias y los daños establecen por medio de pruebas claras y contundentes³⁸.

Deben mencionarse también ciertas declaraciones de conferencias internacionales y resoluciones de organizaciones internacionales, ya que pueden constituir en el futuro un punto de partida para logran consenso y concluir así con una norma consuetudinaria o bien con una de carácter convencional.

³⁸ Loretta Ortiz. Alhf. Op. cit. 294

Destaca en este sentido la conferencia de Naciones Unidas sobre el medio humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.

La declaración final de dicha conferencia proclama 26 principios en la materia.

La declaración establece el enfoque global en materia de contaminación a fin de prevenir las múltiples formas de contaminación internacional y establecer principios, instituciones y procedimientos apropiados de derecho internacional.

En el principio 21 de la declaración, se establece:

De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios de Derecho Internacional, los estados tienen el derecho soberano de explorar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros estados o zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

Por su parte, la carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada por la AG de la ONU en su resolución 3281 (XXIX) del 12 de diciembre de 1974, proclama "La protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente" como uno de los elementos fundamentales del nuevo orden económico internacional. El artículo 30 de la carta afirma; la protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras, es responsabilidad de todos los estados. Todos los estados deben tratar de establecer sus propias políticas ambientales y de

desarrollo, de conformidad con esa responsabilidad, las políticas ambientales de todos los estados deben promover y no afectar adversamente el actual y futuro potencial de desarrollo de los países en desarrollo. Todos los estados tienen la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, no causen daños al medio ambiente de otros estados o de las zonas situadas fuera de los límites de jurisdicción nacional. Todos los estados deben cooperar en la elaboración de normas y reglamentaciones en la esfera del medio ambiente.

Responsabilidad en materia de contaminación

El proyecto de responsabilidad de los estados por hechos ilícitos tipifica en su artículo 19 a la contaminación grave como un crimen internacional, dicho artículo se deduce que para que la contaminación constituya un crimen internacional, se requiere:

1.- Que haya producido una violación de una obligación de importancia esencial para la salvaguarda y protección del medio humanos.

2.- Que la violación de esa obligación sea una "violación grave".

Este régimen de responsabilidad podría originarse por afectar espacios comunes (espacio ultraterrestre, fondos marinos y oceánicos, altamar y Antártida), los cuales pueden afirmarse, constituyen un patrimonio ecológico común de la humanidad. Cabría preguntarse si ese patrimonio ecológico se constituye además por el ambiente o biosfera que los estados poseen bajo su jurisdicción.

El reconocimiento de la figura del crimen internacional contra el ambiente, plantea actualmente dificultades teóricas y prácticas en el nivel normativo e institucional estas dificultades se deben al grado de evolución tanto del derecho ambiental como del régimen de responsabilidad aplicable a los crímenes internacionales.

Al lado de los crímenes internacionales se encuentran los delitos internacionales por la Comisión de Hechos ilícitos, en éste último supuesto, la víctima debe aportar la prueba de la responsabilidad de aquél sujeto a quien se presume debe ser imputable el acto u omisión que se considera como hecho ilícito.

La responsabilidad originada por la Comisión de un delito internacional en materia de contaminación puede originarse porque se violó una norma convencional, o bien porque se cumplió con la norma consuetudinaria de la debida diligencia.

Sin embargo, si un estado que ha sido demandado por ocasionar efectos nocivos contaminantes más allá de sus fronteras, logra aportar la prueba de que dicha polución fue causada por un incidente completamente imprevisible (accidente natural) y, por tanto independientemente de su voluntad y más allá de todo control, podría alegar según el caso, alguna circunstancias excluyentes de ilicitud.

En materia de contaminación ambiental podrían alegarse las circunstancias excluyentes de caso fortuito o fuerza mayor, peligro extremo y estado de necesidad.

Por eso pienso que debe existir una normatividad preestablecida y con deberes, obligaciones y sanciones claramente estipuladas y aceptadas por los participantes.

Una vez establecidos los criterios del derecho internacional ambiental, veremos las disposiciones sobre medio ambiente que se firmaron dentro del TLC.

Resumen de las disposiciones sobre medio ambiente;

Los tres países miembros del TLC se han comprometido a aplicar y administrar el tratado de manera compatible con la protección al medio ambiente, así como a impulsar el desarrollo sostenible. Las disposiciones específicas del tratado en la materia, se fundamentan en estos compromisos, por ejemplo:

Determinadas las obligaciones comerciales de los tres países derivadas de convenios internacionales sobre espacios en vías de extinción, sustancias que dañan la capa de ozono y desechos peligrosos, prevalecerán sobre las disposiciones del tratado, sujeto al requisito de minimizar la incompatibilidad de estos convenios con el TLC. Con ello, se asegura que el TLC no limite el derecho de cada país para adoptar medidas conforme a dichos convenios.

En el tratado se confirma el derecho de cada país para determinar el nivel de protección que considere adecuados para el medio ambiente y para la vida o salud humana, animal o vegetal.

En el tratado también se establece claramente que, para asegurar el nivel de protección, cada país podrá adoptar y mantener normas sanitarias y fitosanitarias, incluyendo algunas que pudieran ser más estrictas que las internacionales.

Los tres países trabajarán conjuntamente para mejorar el nivel de protección del medio ambiente y de la vida y salud humana, animal y vegetal.

En el tratado se dispone que ningún país miembro deberá disminuir el nivel de protección de sus normas de salud, seguridad o medio ambiente, con el propósito de atraer inversión.

En los casos de controversias comerciales relacionadas con las normas de un país determinado y con implicaciones sobre el medio ambiente, este país podrá optar por que se remita el caso a los mecanismos de solución de controversias del tratado, en lugar de recurrir a los establecidos en otros acuerdos comerciales.

Los países también dispondrán de esta opción en controversias sobre medidas comerciales derivadas de convenios internacionales en materia de medio ambiente.

Los Tribunales para la solución de controversias conforme al tratado, podrán solicitar asesoría de científicos, incluyendo aquellos en materia ambiental, sobre asuntos referentes a medio ambiente, normas y otros de índole científica.

Dentro del proceso de solución de controversias el país demandante tendrá la carga de probar que una medida en materia ambiental o de salud adoptada por un país miembro del TLC, es incompatible con el tratado.

En el punto siguiente, del presente trabajo de investigación, en base a todo lo anterior, realizaré un análisis de las posibles repercusiones que puede tener el TLC sobre la ecología.

4.5 LOS EFECTOS DEL COMERCIO EN LA ECOLOGÍA

La firma de un tratado tan importante entre países como México, Canadá y Estados Unidos representa grandes avances en materia de comercio, de inversiones de productividad y desarrollo.

Es indudable que el crecimiento económico de estos tres países va a ser muy grande y trascendental en el campo del comercio internacional.

Esta situación conlleva a la creación de industrias, fábricas, maquinaria, por un lado y por otro, trae aparejado el uso indiscriminado de los recursos naturales.

Es necesario analizar un poco más, estos dos apartados:

CREACION DE MEDIOS DE PRODUCCION. - Los países firmantes de un tratado de libre comercio deberán estar en condiciones óptimas de competir con los otros países firmantes.

Esto quiere decir, que existirá la creación de fábricas, plantas termoeléctricas, talleres, lo que implica la creación de fuentes contaminantes que pueden deteriorar aún más la ecología de nuestro país, así como la de EUA y Canadá.

USO INDISCRIMINADO DE LOS RECURSOS NATURALES .- Como sabemos, al mayoría de los productos que usamos para nuestra vida cotidiana, tiene origen en la naturaleza. Como ejemplo podemos citar la falta de arboles.

Entonces al crear mas industria implica un mayor uso indiscriminado de los recursos.

Tenemos que hacer conciencia que nos estamos acabando los recursos naturales de nuestro país y que el día de mañana nuestros hijos no van a poder ver el campo, los ríos, la fauna, los animales. Sonará esta aseveración muy fantasiosa pero es realidad que hoy en día estamos en la posibilidad de evitarla.

No esperemos a que ya no haya nada para tratar de poner soluciones al respecto.

Es por ello que los países participantes tienen que poner énfasis en la ecología y en la contaminación, que este tratado no vaya a ser un tratado de libre contaminación, sino un verdadero tratado comercial con estrictas normas de control y regulación de la

contaminación ambiental.

Para que esto se pueda lograr será necesario que se realice lo siguiente:

1.- Celebración de Convenios de control y prevención de la contaminación con organismos internacionales de ecología, con los países participantes en el Tratado.

2.- La modificación o creación de leyes ecológicas más severas y que su cumplimiento sea estricto en todo momento.

3.- La creación de un organismo que regule y vigile los efectos de un TLC, que impliquen daños a la ecología.

4.- Que dentro de este tratado se contemplen penas severas, para aquellos que violen las disposiciones mundiales en cuestión de ecología y salud.

5.- El intercambio entre los países firmante de convenios de colaboración y estudios para detectar y prevenir la contaminación.

Solo así podría firmarse un tratado en donde como punto de primordial para su consecución sea la Ecología.

Sabemos que casi la mitad de los bosques tropicales del mundo ha desaparecido;

que la Tierra pierde entre 16 y 20 millones de hectáreas boscosas por año y cada hora una especie se extingue; que para el año 2000 tres cuartas partes de los bosques tropicales de América Latina habrán sido arrestrados y que, probablemente perderemos un 50% de sus especies. Lo que tomó a la naturaleza crear durante millones de años, nosotros lo habremos destruído en poco más de 40 años. El mundo se pregunta, ¿Hay futuro para nosotros y para el mundo? los efectos de la destrucción de los recursos naturales y los daños a la ecología son ya parte de la conciencia latinoamericana y no hay nación en nuestro continente que escape a sus efectos adversos. Latinoamérica tiene mucho que salvar: de los 900 millones de hectáreas de bosques tropicales en la Tierra.

La tierra tiene el 58% de bosques tropicales (Brasil es depositario del 33%); Panamá posee tantas especies de plantas como Europa; la reserva peruana de Tambopata es el hábitat de pájaros y mariposas más rico del mundo; las plantas y los animales que se hayan en los tepuis de Venezuela son verdaderos tesoros naturales; La selva Lacandona es el más grande bosque tropical húmedo de América del Norte; y por la cuenca del Amazonas no solo fluye la quinta parte de agua dulce de la Tierra cada día, sino en su selva se encuentra también la quinta parte de especies de pájaros en el planeta. México y Colombia son dos de los cuatro países con mayor diversidad de flora y fauna en el mundo.

Tenemos conciencia de la variedad de los problemas ecológicos y de la difícil situación económica por la que atraviesa nuestra nación. Por ello queremos concentrar nuestras propuestas en unos cuantos puntos. El primero de todos es la de protección de

nuestras selvas tropicales y bosques, amenazados de destrucción desde los bosques de lengua en la Tierra del Fuego, Chile, hasta los bosques vírgenes en la selva de Chihuahua, México.

México y Guatemala comparten el río Usumacinta, la gran selva tropical que cubre Chiapas y el Petén, los valiosos vestigios de la cultura maya. Durante el florecimiento de esta en el primer milenio de nuestra era, el río Usumacinta fue un importante medio de comunicación cultural y de las ciudades en sus orillas dominaban grandes áreas a los lados del río. Para asegurar la preservación del ambiente de esta zona, en peligro de destrucción total, se debería crear un parque ecológico binacional, que podría abarcar las dos orillas del río. este parque serviría de modelo en las Américas para proyectos compartidos en zonas fronterizas y complementaria programas actuales de conservación, como es el de la reserva de la Biosfera Montes Azules.

4.6 LA DIMENSION INTERNACIONAL DEL DEBATE COMERCIO-MEDIO AMBIENTE.

Antecedentes.

La convención de 1933 sobre fauna y flora podría constituir el punto de partida para abordar la interacción entre comercio y medio ambiente. Sin embargo, no fue sino hasta principios de los setenta cuando esta materia se empezó a analizar con un alto perfil público. El informe Meadows del Club de Roma (los límites del crecimiento, inspirado del algún modo en los escritos de Thomas Malthus de hace casi doscientos años) desató la

primera polémica y polarizó considerablemente la discusión. Esta se centró en el concepto del agotamiento progresivo de los recursos naturales; por un lado estaban los destructores voraces de la humanidad y por otro los defensores del pobre y agotado Planeta Tierra. En 1972 se realizó la primera Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente (Conferencia de Estocolmo), de la cual nació el Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente. Antes en noviembre de 1971, el Consejo del GATT acordó crear el grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional orientado a examinar, previa petición de parte, todo asunto vinculado a la relación comercio-medio ambiente.

El debate perdió fuerza, al menos en el ámbito mundial, en los años siguientes para retomarse desde una óptica distinta en 1987: la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, dirigida por la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland, concluyó su informe "Nuestro Futuro Común". en este documento se sostiene que el crecimiento económico, la pobreza y el medio ambiente están íntimamente relacionados y que sin el alivio de la pobreza no es posible combatir la degradación ecológica. Asimismo, se acuñó el término "desarrollo sostenible" como el elemento central de su planteamiento. desde entonces se han identificado los debates entre neoliberales, neokeynesianos y radicales por conciliar la ecología y la economía y entre quienes creen que no es posible superar esa dicotomía.³⁹

La Experiencia del GATT.

³⁹. Leopoldo Marmara. La ecología y las relaciones Norte Sur; El debate sobre el desarrollo sustentable. Comercio Exterior, volumen 42 núm 3, pag. 208 y 209.

La discusión sobre economía y medio ambiente surgió con particular fuerza a principios de la década. El caso del atún y los informes del GATT y el Banco Mundial contribuyeron al debate que rodeó la celebración de la Cumbre de la Tierra en junio de 1992. A partir de entonces, el tema ha ganado gran popularidad e incluso se planteó que la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT se denominase "Ronda Verde".

Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional.

En 1971 se creó en el seno del GATT el grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional, el cual no se convocó sino hasta octubre de 1991 a instancias de los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio. (AELC).

A partir de entonces, el grupo ha celebrado cinco reuniones en las que el debate se ha centrado en: I) las disposiciones comerciales contenidas en los acuerdos multilaterales vigentes sobre el medio ambiente y su relación con los principios y disposiciones del GATT; II) La transparencia de los reglamentos en materia de medio ambiente que puedan afectar el comercio, y III) Los efectos comerciales de las normas sobre embalaje y etiquetado orientadas a proteger el medio ambiente.

El debate sobre la relación entre comercio y medio ambiente ha cobrado gran relevancia no solo en el marco del GATT, sino también en el de los bloques comerciales regionales que se están negociando. Esto fue muy evidente en las negociaciones del

Tratado de Libre Comercio de América del norte (TLC o NAFTA, por sus siglas en inglés).

El tema salió a la luz pública durante el proceso de negociación con el Congreso estadounidense de la llamada "facultad para negociar por la vía rápida" (FAST-TRACK AUTHORITY) en los primeros meses de 1991. En esa ocasión diversos grupos ambientales en extraña coalición con agrupaciones como es sector sindical organizado, los defensores del niño agredido, los opositores de las sustancias tóxicas, el Comité nacional democrática y la iglesia metodista, se pronunciaron contra el proceso de negociación comercial de México. Con el paso del tiempo los distintos intereses ambientales se dividieron por ejemplo: National Wild Life federation se manifestó a favor de la negociación de un acuerdo como la mejor forma para discutir los temas ambientales; La National Resources Defense Council mantuvo silencio y el Sierra club y Friends of the Earth se pronunciaron abiertamente en su contra.

En respuesta a la presión ejercida, el poder ejecutivo estadounidense presentó al Congreso un plan de acción para tratar los problemas del medio ambiente relacionados con el comercio de México. El plan incluía entre otros una revisión de los temas ambientales con particular referencia a la frontera; el nombramiento de un responsable del medio ambiente en la Oficina del Representante Comercial; el tratamiento de los temas ambientales en negociaciones paralelas y la designación de representantes ambientales en una serie de comisiones de gobierno.

El 12 de agosto de 1992, el presidente de Estados Unidos anunció la conclusión de

las negociaciones del TLC. El departamento de estado informó que los tres países habían acordado un convenio consistente con la protección del medio ambiente y con el impulso del desarrollo sostenible.⁴⁰

Para materializar ese compromiso incluyeron lo siguiente:

- a) Las obligaciones adquiridas por los países del TLC en ciertos acuerdos el CITES, el protocolo de Montreal y el Convenio de Basilea prevalecerá sobre las disposiciones del tratado a un cuando los tres países procuraran minimizar las inconsistencias de este último;
- b) Cada país tiene el derecho de elegir el nivel de protección de la vida humana, animal o vegetal o de la salud y la protección ambiental que considere apropiado;
- c) Cada país puede mantener o adoptar estándares nacionales mas rígidos que los internacionales para proteger los niveles de protección escogidos;
- d) Los tres países trabajaran de manera conjunta para elevar la protección de la vida humana, animal y vegetal, la salud y el medio ambiente;
- e) Ninguno de los países disminuirá sus estándares ambientales para atraer inversión;
- f) Las partes podrán resolver conflictos ambientales en el marco del procedimiento de solución de controversias del TLC.
- g) Cuando se trate de determinar cuestiones de hecho relacionadas con el medio ambiente, se utilizarán los servicios de expertos científicos; y
- h) en un procedimiento de solución de controversias la carga de la prueba recaerá sobre el país que alegue que una medida ambiental o sanitaria de otra nación no es

⁴⁰ Eduardo Lizano. Y ahora ¿Qué sigue? Pag. 18 y 19.

consistente con el TLC. Cabe destacar que el TLC es el primer acuerdo comercial regional que trata los temas ambientales como aspectos propios y con ese detalle.⁴¹

La cooperación ambiental interamericana para mantener y proteger la biodiversidad debe ser un objetivo primordial de estas naciones. En el marco de esta cooperación deben negociarse un acuerdo para proteger a la tortuga marina en su ruta migratoria, ya que si ninguna nación por sí misma puede conservarla efectivamente, una sola puede acabar con ella.

Un convenio básico reconocería la naturaleza migratoria de la tortuga marina a lo largo del pacífico oriental de Chile a México y por las costas del Caribe y del Atlántico.

Mediante acuerdo podría establecerse una comisión de biólogos marinos, conservadores y autoridades responsables en cargadas de preparar un informe sobre la situación actual de la tortuga marina, que presente las necesidades nacionales y regionales y las recomendaciones de acciones que deben emprender instituir y apoyar.

Respecto a las aves migratorias el corredor de migración más poblado de América atraviesa la parte oriental de México, cruza América central y desemboca en la Amazona. Una enorme concentración de pájaros sigue esa ruta cada año. Otro pasillo importante baja de Canadá por el pacífico y hay especies que llegan hasta el sur de Chile y Argentina. No hay país latinoamericano por el que no haya migraciones mayores de aves, como la del aguililla migratoria mayor y la de los playeros y zarapitos. Consternados

⁴¹ Leopoldo Mermora, Op. Cit. pp 230-236

ante el peligro de la desaparición de la biodiversidad de nuestro continente, la protección de como lo hace. Los hábitat que deben protegerse son humedales islas, bosques, praderas, desiertos y playas.

Cada año se vierten millones de toneladas de desechos tóxicos en América Latina, que se ha convertido en el lugar predilecto para el traslado de basura peligrosa de las compañías estadounidenses, europeas y japonesas.

El 78% de los desechos provienen de Estados Unidos, los destinos mas frecuentes de esa basura son los países del caribe y de centroamericana, así como Brasil , Argentina y México, países que ya tienen bastantes problemas con la basura consistente en desechos nucleares sustancias químicas, líquidos tóxicos, cenizas de incineradores, restos de minerales, lubricantes, pinturas y lodo alcantarillados de este tipo de comercio va en aumento, muchas veces se encubre bajo nombre de "reciclaje" y es en gran medida ilícito, ya que deja residuos venenosos en el ambiente y hace peligrar la vida humana y el entorno físico de nuestra flora y fauna por decenios.

Por la dificultad de controlar la cantidad, la naturaleza y el destino final de los desechos pedimos que se prohíba en todo el continente el tráfico y los movimientos fronterizos de desechos tóxicos nucleares y se legisle nacional e internacionalmente sobre ellos; nuestras legislaciones y normas deben ser iguales a las de los países firmantes.

Es indudable que la relación entre comercio y medio ambiente adquirirá cada día mayor relevancia en el ámbito internacional en particular en el GATT. Los debates que rodearon el proceso de negociación del TLC y los diversos aspectos relacionados con el medio ambiente confirman una tendencia irreversible, la sostenibilidad como un elemento crucial del desarrollo justifica la creciente importancia del tema.

Las primeras manifestaciones de este fenómeno se observan en el empleo creciente de instrumentos y políticas comerciales para adelantar objetivos relacionados con el medio ambiente. La mayoría de las veces ello no es, sin embargo, lo más conveniente para todos los países desarrollados y menos para los más débiles. Además si se analizan, las distintas posibilidades de relación entre los problemas ambientales y el sistema de comercio internacional se concluye que la actual normatividad del GATT parece pronunciarse en favor del empleo de medidas comerciales solo en escasas excepciones, como podría ser (aunque incluso en este caso existe cierta divergencia) garantizar el cumplimiento de un acuerdo internacional ambiental por parte de todos los países miembros.

Es incuestionable que el GATT debe analizar este tema con más detalle y poner en claro su posición, mientras ello no ocurra seguirán presentándose numerosas dudas que deterioran no solo al medio ambiente sino también los flujos comerciales.

Esta revisión debe partir de una serie de premisas entre las que se encuentran el respeto de las escalas de valores de los diferentes países, así como sus distintas ventajas

comparativas; la posibilidad de las naciones de elegir la mejor manera de materialidad las opciones de cada sociedad y la inconveniencia no solo desde el punto de vista del fenómeno de las relaciones internacionales ordenadas sino también de la eficiencia económica y la protección del medio ambiente de utilizar instrumentos y políticas comerciales como armas para imponer en otros países conceptos ambientales nacionales.

EL GATT FRENTE A LAS RELACIONES ENTRE EL COMERCIO Y EL MEDIO AMBIENTE

No existe consenso sobre los cuales son las principales relaciones entre el comercio y medio ambiente, algunos autores señalan que hay cinco categorías de interacción mientras que otros hablan de tres, lo importante es que las distintas manifestaciones de esa interacción suelen tener el mismo punto de partida: el empleo de instrumentos comerciales con propósitos de protección del medio ambiente también a cobrado importancia la discusión sobre si el Libre Comercio (instrumentos que el GATT considera central para lograr el mayor desarrollo y bienestar de los pueblos) puede contribuir para mejorar o deteriorar la calidad del medio ambiente.

CONCLUSIONES

La ecología y el tratado de libre comercio constituyen los temas principales de este trabajo de investigación.

Son temas de actualidad y que su estudio requiere profundizar en ciertos aspectos, ambos temas son trascendentales para nuestro país.

La protección ambiental ha rebasado las simples preocupaciones por abatir la contaminación. Ahora incluye el manejo racional de los recursos naturales y el desarrollo sostenible, concepto que postula la importancia de lograr el progreso económico, industrial y social sacrificando el derecho de las futuras generaciones de aprovechar los recursos naturales.

La protección ambiental despertó un visible interés desde comienzos de los sesenta, pero fue hasta finales de los ochenta cuando las amenazas ambientales, en escala planetaria, (los cambios climáticos, el desplazamiento de la capa de ozono, la deforestación, el efecto invernadero y la pérdida de la diversidad biológica, entre otras) se convirtieron en asunto de gran preocupación pública.

La compleja interacción de las políticas comerciales y ambientales dificulta los consensos para alcanzar una adecuada reglamentación, principalmente en el campo multilateral. El conflicto potencial entre los objetivos ambientales y la liberación del

comercio preocupa a muchos gobiernos, pues patentiza la necesidad de legislar y coordinar de manera estrecha las políticas respectivas en escala nacional, como la internacional.

Y es ahora que México con la celebración del TLC tendrá grandes beneficios económicos y financieros, pero también grandes deterioros ambientales.

Es por ello que debe tener gran preocupación en los efectos que en materia ecológica producirá la celebración de dicho tratado.

En este trabajo se examina la relación comercio-ambiente, en especial los aspectos específicos sobre la armonización y las sanciones comerciales desde una perspectiva multilateral. También se exponen los puntos principales del debate y las investigaciones de las principales organizaciones multilaterales sobre esos dos conceptos.

Básicamente se busca establecer un acuerdo multilateral que contribuya a una distribución óptima de la producción y las exportaciones mundiales y proteja el entorno ambiental sin restringir el comercio.

Ya que la liberación comercial y la políticas de apertura económica fomentan una mayor eficiencia en la colocación de recursos, al permitir que las mercancías, los servicios, y la inversión fluyan libremente a través de las fronteras y respondan a los incentivos del mercado. Si la liberación del comercio no se acompaña de medidas

complementarias y rigurosas puede originar el descenso en la ecología. Tal señalamiento no es contra la libertad de comercio, sino una llamada de atención, para que se evalúen cuidadosamente los efectos ambientales de la liberación y se realicen los ajustes de política necesarios para evitar daños al ambiente.

En suma la liberación del comercio contribuirá al desarrollo sostenido, solo si se implementan políticas ambientales sanas o se complementa con políticas ambientales en áreas interrelacionadas, que ajusten los incentivos económicos para alcanzar objetivos de mejoramiento ambiental.

Cualquier modelo nacional de normalización ecológica debe incorporar los estímulos materiales y los mecanismos de mercado que aseguren tanto el cumplimiento de la legislación correspondiente como los programas de protección ambiental. Los principios de "quien contamina paga" y "quien utiliza el recurso paga" deben ser la base de los instrumentos económicos y de los mecanismos de mercado necesarios para evitar que las actividades productivas dañen al ambiente.

Existen argumentos a favor y en contra de la armonización de reglas y el uso de sanciones comerciales con fines ambientales. Ante la creciente integración de la economía mundial ambas medidas han causado arduos debates en varios foros para buscar un equilibrio conceptual. La falta de una reglamentación adecuada de esos dos elementos en el comercio multilateral tiene, sin duda, consecuencias negativas que es menester solucionar.

PROPUESTAS

En cuanto cuestiones ambientales, es necesario puntualizar lo siguiente;

1.- La ecología ha dejado de ser un problema nacional o regional, para convertirse en un problema global;

2.- La necesidad de conjurar los peligros ecológicos obliga a intercambiar opiniones con los países menos desarrollados y a revisar a fondo la correlación ambiente-desarrollo;

3.- El desconcierto imperante sobre las teorías del desarrollo engloba una crisis. El objetivo y el sentido histórico de las sociedades modernas están en entre dicho, el desarrollo ha dejado de ser un problema exclusivo de los países que aún no lo alcanzan.

La contaminación del medio ambiente es un problema actual, real, al que no le hemos dado la debida importancia, tenemos que tener conciencia al momento de tirar una lata al río o un papel en la calle. Los problemas ecológicos deben atacarse a partir de ahora, sin esperar mas tiempo. No vamos a luchar contra la contaminación cuando sea irreversible, aún es tiempo de salvar al planeta.

Y mas ahora en nuestro país con la celebración de un tratado tan importante, debemos estar preparados para ello y tomar en cuenta los efectos que en la ecología pueden repercutir por la celebración del TLC.

Es por ello que se proponen las siguientes medidas:

1.- Celebración de convenios de control y prevención de la contaminación, con organismos internacionales de ecología con los países participantes en el tratado;

2.- La modificación o creación de Leyes ecológicas mas severas y que su cumplimiento sea estricto en todo momento;

3.- La creación de un organismo que regule y vigile los efectos del TLC, que impliquen daños a la ecología;

4.- Que dentro del cuerpo del tratado se contemplen sanciones severas para aquéllos que violen disposiciones mundiales en cuestión de ecología y salud;

5.- El intercambio entre los países firmantes de convenios de colaboración y estudios para detectar y prevenir la contaminación;

6.- Establecer medidas especiales de apoyo interempresarial recíproco, que incluye programas de subcontratación entre empresas grandes y pequeñas;

7.- Formular programas para prevenir y controlar la contaminación ambiental y promover el uso de tecnologías limpias;

8.- Desarrollar los servicios especializados de capacitación y tecnología industrial;

9.- Difusión a través de los medios de comunicación para formar en la ciudadanía una conciencia sobre la problemática ambiental en términos generales sobre cultura ambiental;

10.- Dar capacitación a los trabajadores de las empresas sobre contaminación ambiental para que sepan como prevenir la contaminación que se origina en los centros de trabajo;

11.- Mejorar la competitividad entre las empresas con la creación de estímulos fiscales a las menos contaminantes;

12.- Fomentar la creación de bosques parques y reservas ecológicas.

Solo con estas medidas y con una estricta vigilancia por parte de los gobiernos participantes se pueden evitar daños a la ecología, con la celebración del TLC.

Por último, las organizaciones internacionales en materia ecológica, deben proporcionar a los países firmantes del TLC, las siguientes prioridades:

1.- Despertar en los países una conciencia precisa y objetiva sobre los problemas ambientales relacionados con la industria;

2.- Asesorar a los gobiernos en la formulación de políticas y estrategias industriales y ambientales, así como, en establecimientos de legislaciones e instituciones apropiadas;

3.- Apoyar a los países en la prevención de la degradación ambiental mediante la promoción de tecnologías limpias, el uso más eficiente de la energía y reciclaje de los residuos industriales;

4.- Asistir a dichos países para que adopten medidas de control de la contaminación;

5.- Estimular la cooperación entre las empresas, los países y las diversas organizaciones regionales y multilaterales en el ámbito ecológico industrial; y

6.- Apoyar a los países en materia de capacitación a fin de que cuenten con los especialistas necesarios para formular sus propios programas.

Por último, en la interrelación comercio-ambiente, es importante estudiar el concepto de desarrollo sostenible, pero tomando en cuenta las diferencias entre los países avanzados y las naciones en desarrollo. Mientras los problemas de los primeros se vinculan con los altos niveles de consumo, las segundas padecen de pobreza y falta de recursos, tanto unos países como otros, sin embargo, necesitan replantear sus modelos de desarrollo para que sea afines con la protección de los recursos naturales, sin restringir el comercio.

Con esta tesis esperamos poder contribuir en la protección del medio ambiente de nuestro país, con la celebración del TLC.

BIBLIOGRAFIA

1.- TEXTOS JURIDICOS (DOCTRINAS)**ACOSTA ROMERO**

Miguel.

Teoría General del Derecho Administrativo.

editorial Porrúa, S.A., p.982.

BAYLEY

Michael.

La Independencia y la Política de Estados Unidos hacia México.

1989.pp.

BURGOA

Ignacio.

El Estado

editorial Porrúa. edición pag. 319.

BRAÑES

Raúl.

Derecho Ambiental Mexicano.

edición tercera, 1989a Infancia (UNICEF). Convención sobre los Derechos del Niño.

BROTONS REMIRO

Antonio.

Derecho Internacional Público II.**CABRERA ACEVEDO**

Lucio.

Derecho de Protección al Ambiente en México.

editorial U.N.A.M, edición 1981. pp.

CAMARGO PEDRO

Pablo.

La Administración Pública Nacional.

editorial Porrúa, S.A., pag. 120

CAMARGO LARA

María del Carmen.

Derecho Ecológico.

editorial U.N.A.M. edición 1991.

CARPISO M

Jorge.

Estudios Constitucionales.

edición tercera 1991. editorial Porrúa, S.A., pag. 607.

CASTELLANOS MALO

Jaime S.

"Biblioteca",

editorial Diana, México. 1984, p.280

FULLER

J.Ritche D.

"Botánica General"

Ed.Ciudad de México. 1982, p.384

GARCIA MAYNES

Eduardo.

Introducción al Estudio del Derecho.

editorial Porrúa, p.444.

HANS KELSEN

El Contrato y el Trabajo

editorial U.N.A.M, México, 1983. p.244

HERNANDEZ RAMOS

Samuel

"Vamos por el Agua"

editorial Edamex, México, 1985 p.102

ITAM

México y el tratado Trilateral del Libre Comercio

editorial Mc. Grawhill, México agosto de 1992. p. 384

LIZANO

Eduardo

Y ahora ¿Que sigue?.

pp.190 editorial Porrúa.

LORETTA ORTIZ,
Ahlf
Derecho Internacional Público
segunda edición, editorial Harla p. 320.

MARMARA
Leopoldo.
La Ecología en las Relaciones Norte Sur: El Debate sobre el Desarrollo Sustentable.
Comercio Exterior
volúmen 42, número 3 pp. 230.

MOYANO BONILLA
César.
La Interpretación de los Tratados Internacionales
editorial Harla, p. 413.

ODUM
Eugene.
Ecología.
editorial Continental, México, 198 p. 170

PEÑA PEÑA
Alvaro.
"Monografía del Distrito Federal"
editorial Costa- Amic, México.

SALINAS CHAVEZ
Antonio.
Repercusiones de Liberación Comercial de América del Norte, en Comercio Exterior.
volúmen 38, número 10, México 1989

SALVAT Biblioteca,
"La Contaminación".
editorial salvat, México 1980. p. 426

SANCHEZ
Vicente.
Aparición y Evolución de los Problemas del Medio Ambiente
editorial Diana. p. 325

SEARA VAZQUEZ
Modesto.
Derecho Internacional Público.
editorial Continental. p. 345

SEPULVEDA

César,
editorial Porrúa, 16a. edición. p. 746

SORENSEN

Max.
Manual de Derecho Internacional Público,
editorial Fondo de Cultura Económica. p. 270

TRUEBA

José D.
Ecología para el Pueblo,
editorial Edicol, México 1980. p. 286

TERRADOS

Jaime,
Ecología Hoy,
editorial Teide, México 1976. p. 175.

URROZ

Eloy.
El Hombre del Tucán,
editorial Planeta, México, 1994. p. 158

LEGISLACION

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, colección Porrúa, S.A., México 1993 pp.577.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal colección Porrúa, S.A., México 1993 pp.1010.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentado, colección popular. Ciudad de México. Serie Textos Jurídicos. D.D.F. 1990.

Ley Orgánica de la Procuraduría del Medio Ambiente.

Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ecología.

3.- PUBLICACIONES

Diario Oficial
Lunes 25 de mayo 1992.
primera sección 3

Diario Oficial
jueves 4 de junio 1992.

Diario Oficial
28 de diciembre 1994.
Diario Oficial
17 de julio 1992.

Secofi, Tratado del Libre Comercio, Secofi.
México 7 de marzo 199

Subsecretaría de Ecología
Sistema Municipal de Gestión ambiental (serie)
Stamos, México, 1991.

Universidad Iberoamericana
Panorama Jurídico del Tratado de Libre Comercio
México 1992.