

00721
817



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

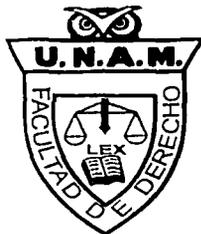
Facultad de Derecho

"IMPORTANCIA DEL DERECHO ECOLOGICO
EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE
AMERICA DEL NORTE"

T E S I S

para obtener el titulo de
LICENCIADO EN DERECHO
que presenta

AURELIO / SALINAS OLIVO



Asesora: Dra. Maria Elena Mansilla y Mejia

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2003

A

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL**

**INGENIERO LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E**

El Sr. SALINAS OLIVO AURELIO inscrito en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada: "IMPORTANCIA DEL DERECHO ECOLÓGICO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE"; bajo mi dirección, trabajo que después de su revisión por quien suscribe, fue aprobado por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas, en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción 11 del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20 y 28, del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito de usted, ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de Lic. en Derecho del C. Salinas Olivo Aurelio.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, 31 de octubre de 2002


DRA. MARIA ELENA MANSILLA Y MEJIA
DIRECTORA DEL SEMINARIO

Nota: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad.

*Dedicado a mis padres,
Sr. Aurelio Salinas y Sra. María Asunción Olivo.
Con todo mi respeto y cariño.*

Agradezco:

A mis padres por brindarme todo su apoyo, este logro es suyo;

A mi hermano Germán, eres el ejemplo a seguir;

A mi hermana Elizabeth, por toda tu comprensión;

A mi hermano Gustavo, por estar conmigo;

A la Doctora María Elena Mansilla y Mejía, por los conocimientos y el tiempo que me regalo para la realización de este trabajo, tiene Usted mi afecto y admiración;

A mi maestro y amigo Dr. Erwin Stephan-Otto Parrodi, por todo lo que aportó a mi formación;

A Claudia Verónica Vázquez Gómez, por alentarme a cumplir este objetivo;

A mi amigo Lic. Sabino Anguiano Arellano, por permitirme aprender a su lado;

A Miguel Ángel Ávila Moyano, Roberto Güemes Rodríguez, Alberto Pérez Olivo, Miguel Ángel Pérez Olivo y Juan Raúl Gutiérrez Domínguez, por ser mis amigos;

A Raúl Adolfo Ocampo Carapia y el Lic. Augusto Daniel Ocampo Carapia, por su confianza y apoyo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, que me brindó la oportunidad de ser un profesionista.

INDICE

INTRODUCCIÓN

	Página
CAPITULO 1	
LOS TRATADOS INTERNACIONALES	
1.1.- CONCEPTO.	1
1.2.- MARCO CONSTITUCIONAL.	7
1.3.- REQUISITOS PARA LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES	13
1.3.1.- EL CONSENTIMIENTO	13
1.3.2.- EL OBJETO	15
1.3.3.- LA CAPACIDAD	16
1.3.4.- LA FORMA	18
1.3.5.- AUSENCIA DE VICIOS DE LA VOLUNTAD	19
1.3.6.- LICITUD EN EL OBJETO	21
1.4.- PROCEDIMIENTO PARA LA CONCLUSIÓN DE TRATADOS	24
1.4.1.- NEGOCIACIÓN	25
1.4.2.- ADOPCIÓN DEL TEXTO	26
1.4.3.- AUTENTICACIÓN DEL TEXTO	27
1.4.4.- MANIFESTACIÓN DEL CONSENTIMIENTO	28
1.4.4.1.- LA RATIFICACIÓN	29
1.4.4.2.- LA CONFIRMACIÓN FORMAL	30
1.4.4.3.- LA FIRMA	30
1.4.4.4.- EL CANJE DE INSTRUMENTOS	32
1.4.4.5.- ADHESIÓN	32
1.4.4.6.- ACEPTACIÓN Y APROBACIÓN	33
CAPITULO 2	
PROBLEMÁTICA DEL MEDIO AMBIENTE	
2.1.- DEFINICIONES BÁSICAS	35
2.2.- ORIGEN DE LA CONTAMINACIÓN Y SUS AGENTES	40
2.3.- INFLUENCIA DEL HOMBRE EN EL MEDIO	45
2.4.- LA NECESIDAD DE CONSERVACIÓN	51
CAPITULO 3	
LEGISLACIÓN E INSTITUCIONES NACIONALES EN MATERIA ECOLÓGICA	
3.1.- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	60
3.2.- PROCURADURÍA DEL MEDIO AMBIENTE	65
3.3.- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA	69
3.4.- SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA	75
3.5.1.- ESTRUCTURA DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE	80
3.5.2.- REGLAMENTACIÓN DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE	84

CAPITULO 4

EL DERECHO ECOLÓGICO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

4.1.- EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN EL MARCO JURÍDICO NACIONAL	89
4.2.- ASPECTOS AMBIENTALES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO	95
4.3.- MEDIOS DE PRODUCCIÓN Y RECURSOS NATURALES	105
4.4.- EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES FRENTE A LA RELACIÓN COMERCIO-MEDIO AMBIENTE	110
CONCLUSIONES	117
BIBLIOGRAFIA	120

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación desarrollado deriva de la importancia que tiene en este momento la globalización en materia económica, sin perder de vista que la base para que tenga un buen funcionamiento, y logre sus objetivos, son los tratados internacionales signados para tal finalidad.

El común de las personas está en el entendido que estos convenios únicamente contienen normas para regular relaciones comerciales, pero no es así; aunque la materia comercial es la columna vertebral de ellos, también son reguladas otras ramas que se verán afectadas por la vigencia del nuevo cuerpo normativo, por ejemplo: migración, población y la materia ambiental. Es precisamente esta última el objetivo de exploración, ya que en nuestro tiempo la materia ecológica ha tenido un auge importante debido a una serie de trastornos ambientales que tuvieron su origen en el siglo anterior y que en el actual pretenden ser frenados y erradicados por los gobiernos de todo el mundo.

En las relaciones comerciales, existentes entre países, el intercambio de materias primas es determinante. Los países menos desarrollados se encuentran ante una gran disyuntiva, ya que su posibilidad de crecimiento depende únicamente de la sobre explotación que le pueden dar a sus bosques, selvas, minas, etc. Al emplear el capital de

unos para la explotación de recursos naturales de otros ha traído como consecuencia escasez y cambios radicales en el hábitat de numerosas especies animales y vegetales, lo que en el ámbito mundial no es bien visto. Para prever esta situación, en la firma de tratados internacionales, se plantean una serie de disposiciones que pretenden regular el mejor aprovechamiento de recursos con base en conceptos rectores como el de desarrollo sustentable. Éste y otros problemas son motivo de examen, así como las propuestas de solución en el ámbito internacional.

Realizamos un análisis del tratado internacional más importante que ha signado México en materia comercial, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y los puntos que en materia ambiental contiene. Además de ello, la influencia que ha ejercido en nuestra legislación.

Ponemos a flote las deficiencias encontradas, así como los aciertos (en materia ambiental) que se han tenido a diez años de su vigencia.

Hipótesis.

El deterioro ambiental ha sobrepasado las fronteras territoriales de las naciones y aún las de regiones económicas para convertirse en un problema global. Ese avance ha creado conciencia entre los países que buscan una integración económica, por ello han tenido que plasmar en sus acuerdos disposiciones ambientales que pretenden frenar los embates de sobre-explotación de recursos naturales y procurar el desarrollo sustentable. Desgraciadamente esos tratados tienen su fundamento en el aspecto económico y al ser firmados solo esbozan algunas disposiciones en materia de

conservación ambiental, sin que sean éstas la solución expedita que necesita la encrucijada que en la actualidad enfrentamos.

Objetivo

En el crisol de nuestra investigación ponemos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte para analizar las disposiciones ecológicas en él contenidas y señalar sus deficiencias, que son el resultado de una dificultad de consenso entre países por la compleja interacción de las políticas comerciales y ambientales que practican.

Exponemos la factibilidad de crear una legislación regional, específicamente en materia ambiental, que atienda las diferentes problemáticas de las naciones que participan y que contenga disposiciones que regulen las actividades que causan deterioro en los ecosistemas que comparten.

Metodología

Empleamos el método deductivo porque se estudia un problema global, que para ser resuelto se han dado los primeros planteamientos en una reglamentación regional, y ésta a su vez, será aplicada en los países que la conforman (no hay que perder de vista que entre ellos está México como integrante del TLC)

Desarrollo

Esta investigación se divide en cuatro capítulos, que se desarrollan de la siguiente manera:

El primer capítulo consta de un breve estudio sobre los tratados internacionales, su concepto y elementos principales.

En el segundo, analizamos los problemas ecológicos que la legislación ambiental internacional pretende erradicar.

El tercer capítulo comprende un recuento de las principales legislaciones en nuestro país en materia ambiental, así como los organismos gubernamentales que se han creado, desde la SEDUE hasta la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

El cuarto capítulo empleamos lo analizado en los anteriores para comprender la importancia de la materia ecológica en el Tratado de Libre Comercio. Su desarrollo, orientación y las metas planteadas. En este apartado detallamos su aspecto jurídico así como los efectos del comercio y la ecología; la dimensión internacional del debate comercio-medio ambiente.

Analizamos los aspectos fundamentales del TLC y los efectos que ha tenido en la ecología, lo que representa la parte medular de este trabajo.

PAGINACION

DISCONTINUA

CAPITULO 1

LOS TRATADOS INTERNACIONALES

1.1. CONCEPTO

En la actualidad existe una relación más estrecha entre países debido a un sin número de materias en las que coinciden, como la comercial por ejemplo; ello ha dado cabida a una importante gama de convenios o tratados internacionales, instrumentos jurídicos que se asimilan a los contratos ya que a través del consentimiento, expresado por los Estados, originan un vínculo jurídico que genera derechos y obligaciones entre las partes.

El derecho de los tratados se ha desarrollado de una forma inusitada debido a que en la esfera internacional ha dejado atrás su esencia consuetudinaria para ser derecho codificado como se puede observar en las Convenciones de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados y la de 1986 sobre Tratados Celebrados entre Organismos Internacionales o entre Organismos Internacionales y Estados.

A partir de que los Estados tuvieron la necesidad de regular las relaciones existentes entre ellos, surgió el concepto de tratado como figura jurídica y materia de estudio. Diversas personalidades del derecho han creado definiciones, en el presente capítulo expondremos solo algunas de ellas con el objeto de precisar su contenido.

No hay que perder de vista que un tratado es la expresión más nítida de la reciprocidad entre naciones pertenecientes a una comunidad, sólo que el tratado se celebra formalmente y genera consecuencias, en tanto, la reciprocidad es implícita y el único resultado que produce su ausencia es la pérdida de ese acuerdo tácito.

Entre las definiciones más concretas encontramos la de Modesto Scara Vázquez, en la cual indica que tratado es "Todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional".¹

Remiro Brotons lo define como "...la manifestación por escrito de voluntades concordantes imputables a dos o más sujetos de derecho internacional de la que derivan obligaciones y derechos para las partes según las reglas de derecho internacional."²

Charles Rousseau lo conceptualiza como "...un acuerdo entre sujetos del derecho de gentes destinado a producir determinados efectos jurídicos o todo acuerdo concluido entre miembros de la comunidad internacional"³.

Jiménez de Arechaga lo concibe como "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"⁴.

¹ Scara Vázquez, Modesto.- DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.- 16a. edición.- Editorial Porrúa, S.A de C.V.- México.- 1997.- Página 193.

² Remiro Brotons, Antonio.- DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO II.- Edición 11ª.- Editorial Mc Graw Hill.- Madrid.- 1997.- Página 29.

³ Ibidem pg. 30

⁴ Ibidem pg. 31

En opinión de Santiago Benavada, por tratado debe entenderse "...un acuerdo internacional celebrado generalmente entre Estados, regido por el derecho internacional y destinado a producir efectos jurídicos"⁵. En este concepto el autor maneja el término "generalmente" porque, aclara, pueden celebrarse tratados entre los sujetos del derecho internacional y los Estados.

Con base en la lógica de lo expuesto por el autor antes mencionado el concepto establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada en 1969, fue ampliado en el Proyecto Parcial de Artículos Sobre los Tratados Celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, preparado por la comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas para incluir esa situación; además, se aclaró que en todo tratado deberá existir siempre la obligación de cumplir lo estipulado en él, en otras palabras, en un tratado debe estar presente la coercibilidad.

El maestro Eduardo García Maynes indica: "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"⁶; con ésto se agrega un elemento más a nuestro concepto, para crear una figura jurídica más acorde a las necesidades que imperan en el tiempo actual.

⁵ Remiro Brotons, Antonio.- DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO II.- Op. Cit.- Pg. 31

⁶ García Maynes, Eduardo.- INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO.- Edición 49ª.- Editorial Porrúa, S.A. de C.V.- México.- 1998.- Pg. 89.

Se ha generado una controversia entre diversos autores por el empleo de los vocablos *convención* y *tratado* como sinónimos; uno de ellos, César Sepúlveda, hace un análisis sobre el uso indistinto de las palabras antes mencionadas para designar el mismo fenómeno entre Estados, y señala: "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 CDI⁷ 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 CIJ⁸ a 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"⁹

Por tanto, y de acuerdo a lo expuesto en el párrafo anterior, debe ser aceptado que se consideran sinónimos ambos vocablos.

La Convención de Viena 1969, inciso a del artículo 2, incluye el siguiente concepto: "...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"¹⁰.

⁷ Comisión de Derecho Internacional

⁸ Corte Internacional de Justicia

⁹ Sepúlveda, César.- DERECHO INTERNACIONAL.- Edición 18ª.- Editorial Porrúa, S.A. de C.V.- México.- 1997.- Página 39.

¹⁰ Moyano Bonilla, César.- LA INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.- Edición 3ª.- Editorial Harla.- México.- 1997.- Pág. 18.

Encontramos diversos elementos del concepto anterior que, analizados individualmente, nos podrán dar un panorama más amplio de la idea que encierra esta noción:

- Acuerdo internacional
- Celebrado por escrito
- Entre Estados
- Regido por el Derecho internacional
- En instrumento único o en dos o más instrumentos conexos
- Cualquiera que sea su denominación particular

Se entiende por acuerdo el acto de arribar a un entendimiento o la aprobación de una comunidad, ya sea de opinión o de voluntad, esto es, para llegar al mismo contenido los participantes deben concordar sus voluntades.

El vocablo tratado es empleado, en la Convención de Viena, exclusivamente para referirse a los acuerdos consignados por escrito, pero con ello no se resta valor a los acuerdos verbales, ni quedan excluidos de ser sujetos a las normas de derecho internacional.

No debe perderse de vista que el concepto "tratado" nunca debe contraponerse al de soberanía, y al de carta máxima de un país; aquí cabe anotar lo señalado por el maestro Ignacio Burgoa en defensa de tal postura: "... 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 encima de él, una potencia que, en la esfera donde esta llamada a ejercerse, no sustituye a ninguna otra".¹¹

Podemos concluir que, a pesar de la diversidad de conceptos, el tratado es considerado por la mayoría de autores como un acuerdo de voluntades entre Estados, que debe acogerse a la máxima *pacta sunt servanda*, "expresión latina que afirma la obligatoriedad de los pactos libremente establecidos".¹²

¹¹ Burgoa, Ignacio.- EL ESTADO.- Edición 6ª.- Editorial Porrúa, S.A. de C.V.- México.- 1997.- Página 131.

¹² De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael.- DICCIONARIO DE DERECHO.- Edición 15ª.- Editorial Porrúa, S.A. de C.V.- México.- 1998.- Página 374.

1.2.- MARCO CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia a los tratados o convenciones internacionales en los artículos 15, 18, 76, fracción I; 89, fracción X; 117 y 133.

El artículo 15 restringe las facultades del poder ejecutivo y del senado para celebrar tratados, facultades previstas en los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I. El artículo 18, en su último párrafo, prevé la celebración de tratados para efecto de llevar a cabo el llamado intercambio internacional de reos de nacionalidad mexicana o extranjeros. Por su parte, el artículo 117 establece la prohibición a las entidades federativas para celebrar "...alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras".

Como se hizo mención en el apartado anterior, los tratados nunca deben vulnerar la soberanía de un país, y por esa razón nuestra Carta Magna consagra en su artículo 133 el principio de supremacía constitucional, que a la letra indica: "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 pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”¹³

La idea anterior es reforzada por la tesis expuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece la jerarquía entre la Constitución y los Tratados Internacionales:

“LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA.

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

¹³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Edición 128ª.- Edit. Porrúa, S.A. de C.V, México.- 2002.- Pag. 142

Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecisiete de noviembre en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordo Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número C/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte. México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y dos".¹⁴

A este respecto Jorge Carpizo realiza un comentario, en su obra "Estudios Constitucionales", sobre la tendencia de los países en plasmar una disposición con ese sentido en las cartas magnas que los rigen para evitar cuestionamientos sobre la validez de convenios internacionales: "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."

¹⁴ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.- Octava Época.- Número 60.- Diciembre de 1992.- Tesis P. C/92.- Página 27.- Tesis Aislada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Y continua: "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 su competencia, que no es doble, salvo en los casos que señale expresamente la propia Constitución"¹⁵

En el aludido artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos dos componentes que son clave en nuestro estudio, el primero de ellos es la supremacía constitucional establecida, que delimita el alcance de los tratados internacionales con vigencia en nuestro país; el segundo, es el fundamento jurídico de los tratados internacionales como fuente de obligación en México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona, en su artículo 89, las facultades y obligaciones del presidente, dentro de las cuales encontramos aquellas que le dan injerencia en política exterior. En su fracción X se expresa, que dentro de sus facultades está: "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 proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los

¹⁵ CARPIZO Mc GREGOR, Jorge.- ESTUDIOS CONSTITUCIONALES.- Edición 6ª.- Editorial Porrúa, S.A. de C.V.- México.- 1997.- Página. 441.

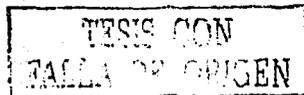
Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;¹⁶

Así el Presidente de la República, tiene decisivas y trascendentales facultades en materia de política internacional y representa, ante las demás naciones, al Estado Mexicano. A él corresponde designar, con aprobación del Senado, a los Embajadores, Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules acreditados en otros países o ante organismos internacionales. Así mismo, recibe las cartas credenciales, es decir los nombramientos de los representantes extranjeros expedidos por sus Jefes de Estado.

En decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 11 de mayo de 1988, fue reformada la fracción X del artículo 89 Constitucional, y expresamente otorgó la dirección de la política exterior al Presidente de la República y dejó la aprobación de los tratados exclusivamente al Senado de la República. Con esto, el Presidente de la República, para llevar a cabo sus facultades en materia de política internacional, necesita la aprobación del Senado, tal como lo señala el artículo 76 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"...son facultades exclusivas del Senado:

I.- 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



¹⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Op. Cit.- Pag. 76

correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;¹⁷

Visto lo anterior, podemos concluir que son los órganos de representación, componentes del Estado, los que pueden celebrar tratados en nuestro país.

En materia de tratados, el 2 de enero de 1992 México publicó la "Ley sobre la celebración de tratados" con la finalidad de poner al día nuestro sistema legal en esta materia y, al mismo tiempo, lograr que estuviese acorde a las Convenciones de Viena de 1969 y de 1986. Este ordenamiento ha causado una gran controversia al agregar la posibilidad de celebrar acuerdos interinstitucionales, en el ámbito internacional, entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

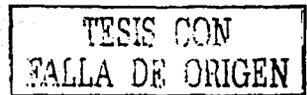
¹⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Op. Cit.- Pag. 68

1.3.- REQUISITOS PARA LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

El tratado internacional es eminentemente un acto jurídico y por ello contiene los elementos que lo caracterizan. Dichos componentes se adecuan a las necesidades existentes en el ámbito internacional.

El maestro César Sepúlveda sostiene que los tratados deben poseer ciertos requisitos para tener la validez debida; él contempla la capacidad, consentimiento, objeto y causa. Por otro lado, el maestro Carlos Arellano García contempla, además de los mencionados, la forma escrita, ausencia de vicios de la voluntad y la licitud en el objeto. Cada uno de los elementos descritos es analizado en el presente capítulo con la finalidad de destacar su importancia.

1.3.1. EL CONSENTIMIENTO



Iniciaremos con el estudio del consentimiento, que para la mayoría de los autores, debe entenderse como el acuerdo de voluntades de dos o más sujetos del derecho internacional.

A este respecto Carlos Arellano García señala que: " El consentimiento de los sujetos celebrantes del tratado internacional se manifiesta mediante una doble o múltiple manifestación (sic) de voluntad que converge hacia el objeto del tratado internacional. Hay un acuerdo de dos o más voluntades de sujetos de Derecho Internacional que concurren hacia la creación, transmisión, modificación, extinción, etcétera, de derechos y obligaciones".¹⁸

El Consentimiento tiene que ser manifestado por los órganos de representación competentes del Estado. El derecho interno e internacional contienen normas que determinan quién debe expresar la voluntad del Estado en la celebración de tratados.

El consentimiento puede ser manifestado en diversas formas y por ello, la Convención de Viena establece las más aptas para demostrar la aprobación de tratados internacionales como son la firma, el canje de instrumentos, la ratificación, la aceptación, la aprobación y la adhesión.

El artículo séptimo de la Convención de Viena señala que los órganos de representación competentes del Estado para expresar el consentimiento son:

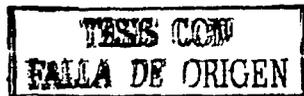
- Los jefes del Estado y ministros de relaciones exteriores
- Los jefes de misión diplomática

¹⁸ Arellano García, Carlos.- PRIMER CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.- 3ª edición.- Editorial Porrúa, S.A. de C.V.- México.- 1997.- Página 644.-

- Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante un organismo internacional

El artículo 8 de la Convención de Viena de 1969 indica que cualquier tratado que se llegará a formalizar por una persona que carezca de las facultades expresas en el artículo séptimo, no producirá efectos jurídicos a menos que éste sea posteriormente confirmado. De lo anterior podemos concluir que un tratado concertado por un órgano no competente carece de validez; la misma situación se manifiesta cuando el consentimiento no ha sido expresado legalmente o cuando un representante va más allá de los poderes que le confieren.

1.3.2. EL OBJETO



El objeto en los actos jurídicos, incluidos en ellos los tratados, es el contenido de la conducta del deudor, aquello a lo que se comprometió o debe efectuar, que se traduce en un dar, hacer o no hacer.

El objeto debe ser posible para la existencia del tratado

El objeto es físicamente imposible cuando no existe ni puede llegar a existir, por impedirlo una ley natural que debe regirlo necesariamente y que constituye un

obstáculo insuperable para su realización. Es jurídicamente imposible cuando no es realizable, por oponerse a ello una norma jurídica que debe regirlo necesariamente.¹⁹

El ejemplo clásico a la imposibilidad física del objeto, es el conceder facilidades portuarias cuando el país que las otorga no posee costas. Para ilustrar la imposibilidad jurídica del objeto está aquel tratado por el cual un Estado permite el comercio de esclavos en su territorio.

1.3.3. LA CAPACIDAD

La capacidad es la aptitud legal de quienes representan al Estado para realizar un acto jurídico. Es señalada como un atributo propio de la soberanía, que se traduce en que sólo los Estados soberanos y organismos internacionales debidamente estructurados pueden concertar tratados.

Para otros, 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.

El autor Remiro Brotons, menciona que la capacidad es "...una manifestación capital de la personalidad jurídica"²⁰.

¹⁹ Cfr.- BEJARANO Sánchez, Manuel.- OBLIGACIONES CIVILES.- Quinta Edición.- Editorial Oxford.- México.- 1999.- Página 60

²⁰ Remiro Brotons, Antonio.- DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO II.- Op. Cit.- pg. 49.

Max Sorensen indica: "Respecto de la capacidad para celebrar tratados en términos del derecho internacional, casi no es necesario decir que en principio la posee todo Estado. Esto es así porque la celebración de tratados es una de las formas antiguas y características del ejercicio de la soberanía..."²¹

Entonces debemos concluir que la capacidad para celebrar tratados la poseen los Estados soberanos y las organizaciones internacionales; de éstas últimas puede estar limitada en sus documentos constitutivos.

Lo anterior puede ser explicado desde el punto de vista jurídico en atención a que a través del derecho se le dio vida a una persona de derecho internacional a efecto de que realizara determinadas funciones; el darle vida significó el reconocerle personalidad jurídica para actuar siempre conforme a lo establecido en la Constitución; como persona jurídica está limitada por el derecho de los Estados.

En este orden de ideas, los Estados al conformar la comunidad internacional han creado organizaciones internacionales, las que a su vez, al celebrar tratados deben someterse a las normas establecidas en sus instrumentos constitutivos.

Para ejemplificar lo antes mencionado tenemos el Acuerdo entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso indebido de Drogas (FNU-FUID), la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y el Gobierno de la República Dominicana, para la Creación de una Red de Telecomunicaciones de Policías en

²¹ Sorensen, Max.- MANUAL DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.- 3ª Edición.- Fondo de Cultura Económica.- México.- 1973.- página. 155

la Zona del Caribe y América Latina, del 25 de agosto de 1988, así como aquellos compromisos entre el Fondo Monetario Internacional y diversos países del mundo.

1.3.4. LA FORMA

El elemento "forma" en la actualidad es de gran importancia, debido a la evolución tan acelerada del Derecho Internacional Público; ello nos lleva a sostener que la forma verbal es inaceptable. La doctrina general afirma que los tratados pueden ser verbales, y es cierto, tal vez su eficacia pudo ser plena en otros tiempos o circunstancias, pero en la actualidad eso es inoperante, ya que el pacto debe revestir siempre la forma escrita. Esto responde a la necesidad de precisar y exigir las obligaciones resultantes del pacto.

No son necesarias otras formalidades para conformar un acuerdo y la práctica se ha encargado de determinar el estilo de redactarlos.

De lo antes mencionado Manuel J. Sierra, citado por Arellano García, indica que: "Los tratados pueden no revestir una forma especial. Teóricamente se concibe un tratado verbal y de hecho la historia registra algunos ejemplos, pero en la actualidad todos los tratados constan en un documento escrito firmado por representantes de las partes debidamente autorizados... Pedro el Grande de Rusia y Federico III, elector de Brandeburgo, concluyeron un tratado verbal por un juramento. En tiempo de guerra una

señal cualquiera para invitar a una negociación, contestada por la correspondiente señal, establece un compromiso, con el valor de un tratado..."²²

1.3.5. AUSENCIA DE VICIOS DE LA VOLUNTAD

Es importante analizar lo que se denomina ausencia de vicios de la voluntad o "vicios del consentimiento", principalmente la violencia, que se presenta con mayor frecuencia en el ámbito internacional.

El error es una falsa apreciación de la realidad, que se puede derivar en situaciones de hecho o de derecho. El error que se ha maquinado o provocado se denomina dolo y el error que se aprovecha es llamado mala fe. El error derivado de la suma ignorancia, notoria inexperiencia se denomina lesión. El maestro Carlos Arellano García considera que dada la naturaleza falible del hombre, debe darse cabida a los errores, y por tanto debe operar como vicio del consentimiento.²³ Por otro lado César Sepúlveda esgrime que el error como factor para lograr la invalidez de un pacto no tiene cabida, ni siquiera el caso de un mapa equivocado podría tener la anulación de un tratado de límites. Indica que 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.²⁴

La violencia puede ser moral o física, ésta última se presenta generalmente contra un jefe de Estado, Secretario de Relaciones Exteriores e incluso contra todos los

²² Arellano García, Carlos.- PRIMER CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.- Op. Cit.- Página 649.

²³ Cfr.- Arellano García, Carlos.- PRIMER CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.- Op. Cit.- Página 652.

²⁴ Cfr.- Sepúlveda, César.- DERECHO INTERNACIONAL.- Op. Cit.- Pag. 122.

componentes de un Parlamento. La peor de sus manifestaciones sucede en contra de todo un Estado en tiempo de guerra. La violencia moral reviste la forma de amenazas, pero puede manifestarse también en acciones como, por ejemplo, el bloqueo económico que aplica actualmente el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica en contra de Cuba.

“El tratado de protectorado impuesto por el Japón en 1905 al emperador de Corea y a sus ministros, el cual, según parece, fue firmado cuando los representantes se hallaban estrechamente vigilados por guardias militares y, por tanto, bajo evidente coacción física. Si el hecho es exacto, el tratado estaría viciado en derecho, pero el Japón fue suficientemente fuerte para obligar a Corea a ejecutarlo, hasta la última guerra, de manera que la oposición no fue admitida. El caso del presidente checoslovaco y su ministro de Relaciones, secuestrados por Hitler, torturados durante la noche del 14 al 15 de marzo de 1939, es un ejemplo típico y reciente de violencia...”²⁵

César Sepúlveda indica que la coacción no tiene relevancia para un tratado internacional ya que los ejemplos clásicos en este sentido demuestran que no es idóneo como lo es 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, argumenta que carecen de eficacia porque el primero fue rechazado por Roma y no tuvo el sentido de un pacto, el segundo aún 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.²⁶

²⁵ Arellano García, Carlos.- PRIMER CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.- Op. Cit.- Página 649.

²⁶ Cfr.- Sepúlveda, César.- DERECHO INTERNACIONAL. Op. Cit.- Pg. 124.

En este sentido el mismo autor señala que "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)"²⁷

Existe una gran controversia sobre la validez de aquellos tratados firmados después de la conclusión de una guerra, en los que el Estado vencedor impone al vencido condiciones y objetivos por los cuales inició la contienda. Esto se ha convalidado con el objeto del tratado, alcanzar la paz.

1.3.6. LICITUD EN EL OBJETO

La licitud en los tratados internacionales es el último elemento en estudio, y se refiere a que estos acuerdos no contravengan normas jurídicas del Derecho Internacional.

La Convención de 1969 determina en su artículo 53 la validez 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

²⁷ Sepúlveda, César.- DERECHO INTERNACIONAL. Op. Cit.- Pg. 126.

general...”, y aclara “...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 sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.²⁸

Los elementos característicos de las normas *ius cogens* son los siguientes de acuerdo a la Convención referida:

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

Con la finalidad de aclarar el concepto la Comisión de Derecho Internacional dió a conocer diversos ejemplos de ordenamientos que se contraponen a las normas de *IUS CONGENS*, descritos en las siguientes líneas.

- Los tratados que violen los derechos humanos, la igualdad de los Estados o el principio de libre determinación.
- 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.

²⁸ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.- Secretaría de Relaciones exteriores.- Base de datos de tratados.

- Un tratado destinado a realizar actos como la trata de esclavos o el genocidio.

En síntesis, precisamos que los tratados deben celebrarse por escrito y estar firmados; jamás se aplicarán contra lo establecido por las constituciones de los países contratantes; no afectarán derechos de terceros; el objeto o fin deberá ser siempre lícito; no contravendrán disposiciones de orden internacional, ni violarán otros tratados o acuerdos previamente firmados y se agrega la posibilidad de que existan países vecinos que tengan un especial interés en su realización.

Después de estudiar los requisitos indispensables para la celebración de tratados internacionales podemos afirmar que el uso y la práctica son factores que a lo largo del tiempo han sido impulsores del derecho internacional.

1.4. PROCEDIMIENTO PARA LA CONCLUSIÓN DE LOS TRATADOS

El procedimiento al que ahora nos referimos es llevado a cabo con la finalidad de conformar un acuerdo entre Naciones, que inicia con las conversaciones encaminadas a la formación de un texto y finaliza con el consentimiento de las partes contratantes.

Para algunos autores, el procedimiento consta de cuatro etapas características denominadas negociación, adaptación del texto, autenticación y manifestación del consentimiento

Para el autor Carlos Arellano García, el procedimiento más difundido y tradicional abarca únicamente la negociación, firma y ratificación.

Es necesario detallar brevemente en que consiste cada una de esas etapas y su relevancia en el procedimiento.

1.4.1. Negociación.

A esta etapa del procedimiento el autor Maresca, citado por Moyano Bonilla, 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."²⁹

Por su parte, la maestra Loretta Ortiz Ahlf indica que la negociación "...Tiene por objeto lograr un acuerdo entre las partes a fin de determinar las cláusulas del tratado..."³⁰

Ello nos conduce a afirmar que en esta etapa las partes asientan las directrices y puntos en los que sus opiniones convergen.

La negociación está integrada por la manifestación de voluntad de diversos Estados en el sentido de celebrar un tratado, exteriorizan sus respectivos intereses, con la finalidad de obtener el consenso.

²⁹ Moyano Bonilla, César.- LA INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES. Op Cit. pg. 63.

³⁰ Ortiz Ahlf, Loretta.- DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.- 2ª edición.- Editorial Harla.- México.- 1993.- Página 18.

Las fases de negociación no se encuentran establecidas o reguladas en la Convención de Viena, por ello queda a criterio de los países la elección de los métodos que se consideren más apropiados para lograr unanimidad, por lo que el uso y la práctica son factores determinantes.

Las negociaciones se desarrollan en conversaciones directas entre los representantes de los Estados; de igual forma, a través de conferencias diplomáticas convocadas al efecto por un Estado que invita a los demás Estados interesados, o por intervención de una organización internacional.

La iniciativa de negociación puede provenir de un Estado, de una conferencia de representación estatal o de una organización internacional.

1.4.2. Adopción del texto.

A este respecto, la maestra Loretta Ortiz señala que "...una vez negociado el tratado, se adopta como definitivo; tradicionalmente los tratados se adoptaban por el acuerdo unánime de las partes. En la actualidad los tratados bilaterales se adoptan por unanimidad y los multilaterales, según lo dispongan los Estados partes, y a falta de acuerdo, por las dos terceras partes presentes y votantes."³¹

³¹ Ortiz Ahlf, Loretta.- DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.- Op. Cit.- Página 18.

No debemos perder de vista que la finalidad de los sujetos en esta etapa es desarrollar un escrito que esté acorde con sus expectativas, para manifestar su aceptación definitiva.

Es importante señalar, que la aceptación no vincula por sí misma a los Estados respecto de los tratados, ya que es necesario que se de cumplimiento al procedimiento jurídico interno para que el tratado se apruebe, momento en el que ya será vinculante.

El artículo 9, de la Convención de Viena de 1969, menciona dos procedimientos para la adopción de los tratados:

- En tratados bilaterales, se efectuará por consentimiento de los Estados participantes en su elaboración.

- En tratados Multilaterales, se efectuará por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que esos Estados decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente.

1.4.3. Autenticación del Texto.

En esta etapa se le da el carácter de definitivo a un texto después de puntualizar las últimas observaciones de los participantes. Éstos realizan una certificación en la que se asienta que el escrito es correcto y fidedigno.

Loretta Ortiz lo define como "...el acto mediante el cual se establece el texto definitivo de un tratado y en el que se certifica que ese texto es el correcto y auténtico".³²

La Convención de Viena de 1969 regula en su artículo décimo las formas de autenticación, e indica que son excluyentes unas de otras:

- Las que prescriba el texto del tratado;
- Las que convengan los Estados que hayan participado en la elaboración; y
- 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.

1.4.4. Manifestación del Consentimiento.

En esta etapa procesal los Estados se obligan a cumplir un acuerdo internacional.

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, en donde se indica 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, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

³² Ortiz Ahlf, Loretta.- DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.- Op. Cit.- Página 18.

Los tratados establecen en su texto las formas de aceptación que se adoptarán; la costumbre ha determinado las más frecuentes, atento al número de participantes en el mismo.

Sin profundizar, las explicaremos brevemente para comprender un poco más su funcionamiento en el contexto actual.

1.4.4.1. La ratificación

Es una forma de manifestación del consentimiento ligada por origen a la práctica de los Estados. Regulada por los artículos 2.1 B, 14.1 y 16 de la Convención de Viena de 1969 y el artículo 2, 1.b de la Convención de 1986. Es el acto internacional por el cual un Estado indica su consentimiento para obligarse por un tratado, si las partes a las cuales está destinado, expresan su aprobación a través de dicho evento. La ratificación generalmente va acompañada del canje de instrumentos exigidos, y tratándose de acuerdos multilaterales el procedimiento usual consiste en que el depositario obtenga las ratificaciones de todos los Estados e informe a todas las partes sobre la situación.

La institución de ratificación concede a los Estados el tiempo necesario para obtener la aprobación del tratado a nivel nacional y para aprobar la Legislación Constitucional requerida para que el tratado tenga efecto al interior de dichos Estados.

La función de la ratificación ha evolucionado, ya que en sus orígenes, durante las monarquías absolutas, no era una forma de manifestar voluntad, si no la confirmación de que su representante se había ajustado al poder recibido. La ratificación tenía entonces

una significación jurídica, acorde a su sentido literal. suponía que previamente se había firmado el tratado.

1.4.4.2 La Confirmación Formal

Es definida en el artículo 1.b bis de la Convención de Viena de 1986 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.

Después de analizar esta definición podemos afirmar que es una figura propia de las organizaciones internacionales, equivalente a la ratificación de los Estados.

1.4.4.3. La Firma

El sentido de esta figura en materia internacional tiene dos vertientes, ya que puede servir para autenticar el texto del tratado o para expresar el consentimiento del Estado. Regulada por los artículos 10 y 12 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Cuando un tratado no está sujeto a ratificación, aceptación ni aprobación, la "firma definitiva" establece el consentimiento del Estado. La mayoría de los tratados bilaterales relacionados con asuntos más rutinarios y menos politizados entran en vigor mediante firma definitiva, sin recurrir al procedimiento de ratificación.

También, se puede otorgar la firma como manifestación del consentimiento *ad referendum*, como es contemplada 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 al obtener su posterior ratificación por el Senado.

El artículo 12 de la Convención de Viena de 1969 señala que: "...el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestara mediante la firma de su representante:

- a) cuando el tratado disponga que la firma tendrá ese efecto;
- b) cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que la firma tenga ese efecto; o
- c) cuando la intención del Estado de dar ese efecto a la firma se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.

2. Para los efectos del párrafo I:

- a) la rubrica de un texto equivaldrá a la firma del tratado cuando conste que los Estados negociadores así lo han convenido;
- b) la firma "ad referéndum" de un tratado por un representante equivaldrá a la firma definitiva del tratado si su Estado la confirma."

1.4.4.4. El Canje de Instrumentos

Por su naturaleza se presume que versará de tratados materializados en dos o más instrumentos conexos. El canje de instrumentos lleva consigo la fuerza de su perfeccionamiento. Es regulado por el artículo 13 de la Convención de Viena de 1969.

La característica primordial de este procedimiento es que las firmas aparecen en dos instrumentos o cartas separadas; por tanto, el tratado consiste en el canje de ambos instrumentos o cartas, tras el cual, cada una de las partes tendrá en posesión un instrumento o carta firmada por el representante de las otras. En el caso de un tratado bilateral, pueden también intercambiarse instrumentos o cartas para indicar que todos los procedimientos necesarios a nivel interno del país han sido llevados a término.

La Convención de Viena señala textualmente en su artículo 13 que "...el consentimiento de los Estados en obligarse por un tratado constituido por instrumentos canjeados entre ellos se manifestara mediante este canje:

- a) cuando los instrumentos dispongan que su canje tendrá ese efecto; o
- b) cuando conste de otro modo que esos Estados han convenido que el canje de los instrumentos tenga ese efecto."

1.4.4.5. Adhesión

Es la forma de manifestación del consentimiento que permite a los sujetos ser partes contratantes de un tratado, en el que no fueron signatarios originales. En un principio, la adhesión fue entendida como un procedimiento, que permitía acceder, a la

condición de parte en un tratado en vigor, a un Estado que no había participado en su negociación. Regulada por los artículos 2.1 b y 15 de la Convención de Viena de 1986.

1.4.4.6. Aceptación y Aprobación

La aceptación como forma de manifestación del consentimiento, surge al final de la Segunda Guerra Mundial. Se concibió originalmente como un medio de acelerar la entrada en vigor de los tratados bilaterales, y con ella se evaden las formalidades internas de la ratificación. Regulada por los artículos 2.1 y 14.2 de la Convención de Viena de 1969 y 14.3 de la Convención de 1986.

Los Estados han utilizado la aceptación y la aprobación en vez de la ratificación cuando, a nivel nacional, sus leyes constitucionales no requieren que un tratado sea ratificado por el jefe de Estado.

La "aceptación" y la "aprobación" son instrumentos de un tratado que tienen el mismo efecto legal que la ratificación y por ello expresan el consentimiento de un Estado a regirse por un tratado.

La Ley sobre la Celebración de los Tratados, artículo 2, fracción IV y V, establece que dentro de la República Mexicana, se instituyen como medios de manifestación del consentimiento el intercambio de notas, la ratificación, la adhesión, la aceptación y se deja fuera la figura de la aprobación como forma de manifestar el 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 76 fracción I de la Constitución Política.

El paso final en el proceso de elaboración de los tratados lleva aparejada su observancia y aplicación, la que requiere de ciertos estudios e informes de los departamentos ministeriales interesados, o en otros casos de la previa autorización de la función legislativa.

Las disposiciones de un tratado determinan la fecha de su entrada en vigor y cuando no es señalada se asume que el tratado tendrá vigencia tan pronto hayan consentido todos los Estados negociadores.³³ Puede señalarse el día de la última firma o al término del canje de notificaciones o, en su caso, se establece que un número fijo de Estados expresen su consentimiento. Por último, un tratado entra en vigor para los Estados que dieron el consentimiento requerido o bien, se puede concertar que entrará en vigor provisionalmente una vez que ciertas condiciones se hayan cumplido.

³³ Cfr.- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados 1969, artículo 24.

CAPITULO 2 PROBLEMÁTICA DEL MEDIO AMBIENTE.

2.1 DEFINICIONES BASICAS.

La degradación del medio ambiente es consecuencia directa de la actitud asumida por el ser humano hacia la naturaleza, ya que explota de forma irracional los recursos existentes y demuestra indiferencia ante todo lo que no repercuta en su beneficio.

La explotación desmedida, aunada al desarrollo de grandes concentraciones industriales y urbanas, ha dado lugar a la saturación de la capacidad asimiladora y regeneradora de la naturaleza, lo que ha llevado a perturbaciones irreversibles del equilibrio ecológico general.

Contaminación debe entenderse como toda degradación al medio ambiente, o alteración nociva de una sustancia u organismo, producida por las múltiples actividades del hombre.

El autor Kormondy, citado por Jaime Terrados en su obra, indica que la contaminación debe ser entendida 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".³⁴

La palabra contaminar, en la actualidad, no es asimilada sólo a la de ensuciar, sino que lleva implícita varios conceptos como el destruir, hacer ruido o producir malos olores; se refiere fundamentalmente a toda conducta que tenga como resultado cambios en la naturaleza.

Eugene 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 propiedades culturales."³⁵

El autor José Trueba expone la siguiente definición de contaminación: "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".³⁶

³⁴ Terrados, Jaime.- Ecología Hoy.- Primera Edición.- Editorial Teide.- México.- 1976.- Página 112.

³⁵ Odum, Eugene.- ECOLOGÍA.- Tercera Edición.- Editorial Continental.- México.- 1985.- Página 257.

³⁶ Trueba, José D.- ECOLOGÍA PARA EL PUEBLO.- Segunda Edición.- Editorial Edicol.- México.- 1980.- Página 78.

Otro concepto empleado en este tema es el de medio ambiente que define el mismo autor como el "...conjunto de elementos naturales biológicos y físico-químicos que rodean al hombre, así como sus relaciones características con los demás seres humanos".³⁷

El problema ha tomado grandes dimensiones en las últimas décadas por lo que asociaciones y grupos ambientalistas, a través de sus acciones, se han fijado el objetivo de poner en mente de los habitantes del planeta conceptos como el de "conservación" y "medio ambiente" que hasta hace diez años significaban muy poco.

En el inicio de este milenio podemos percibir fácilmente en los medios de comunicación, servicios y productos la tendencia a procurar la conservación del medio ambiente.

Confiamos en que, si el siglo anterior fue un tiempo para el desarrollo industrial y tecnológico, el presente y los venideros serán del medio ambiente.

La contaminación del agua, suelo y aire, la deforestación, la destrucción de la capa de ozono, el "efecto invernadero", desertificación, son problemas de gran magnitud que presionan a los pueblos de todo el mundo a la búsqueda de soluciones y acuerdos que trasciendan las fronteras y los sistemas económicos. Por lo antes mencionado, este trabajo liga las materias de derecho internacional y la ecología.

³⁷ Ibidem.- Página 79.

Debemos apreciar al medio ambiente de forma distinta, no sólo como un objeto de reflexión técnica o política, o como una variable más a considerar dentro de un proceso de planificación; debemos visualizarlo como un contexto de significación, un elemento de base que atraviesa enteramente el espectro de la vida de las sociedades contemporáneas.

La protección ambiental se ha visto favorecida debido a la atención de problemas que se han generado en los últimos años, como el de la energía, que ha provocado en muchos países un estancamiento en el empleo de la energía nuclear y la búsqueda de nuevas formas de explotación de fuentes renovables; el de concentración humana que ha determinado un nuevo impulso en la definición de políticas urbanas integrales; el de la cooperación internacional, que ha tenido como consecuencia la introducción de la problemática ambiental en la perspectiva de acción de las estrategias de cooperación, como puede observarse en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; y el de tecnología que ha favorecido al surgimiento de lo que se ha denominado tecnologías apropiadas.

La involucración masiva de los Estados en cuestiones de conservación ha tenido como consecuencia la apertura de un nuevo sector productivo denominado "servicios y tecnologías ambientales". Lo anterior puede ser explicado por el surgimiento de organismos oficiales especializados en este campo en numerosos países y el aumento de inversiones destinadas a la protección del ambiente.

Otro concepto empleado durante el cuerpo del presente trabajo es el de "biosfera" que debe entenderse como la relación entre todos los ecosistemas del planeta. Técnicamente es aquella porción ubicada en el límite de la geosfera y atmósfera donde se desarrolla la vida en la Tierra, o bien como lo conceptúa Communer, citado por el autor Jaime S. Castellanos: "...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".³⁸

El ecosistema debe entenderse como una organización formada por los seres vivos existentes en un lugar específico y el medio ambiente adecuado para ellos.

Descrito lo anterior, podemos decir que la contaminación del ambiente es un fenómeno derivado de las acciones del hombre, al que no se debe restar importancia.

³⁸ Castellanos Malo, Jaime S.- Biblioteca.- Segunda Edición.- Editorial Diana.- México.- 1984.- Página 26

2.2.- ORIGEN DE LA CONTAMINACIÓN Y SUS AGENTES

La contaminación ambiental es el producto de las actividades del hombre, ya que ha generado cambios en la evolución de energía y provoca la abundancia de organismos nocivos en el entorno.

La pobreza y el crecimiento demográfico en el mundo ha llevado al uso indiscriminado de las superficies agrícolas y ganaderas, con lo que se contribuye al deterioro de los suelos. Lo anterior exige una reducción de vastas superficies boscosas mediante el talado y la incineración con la finalidad de disponer de mayor territorio para la explotación agraria. Por otra parte, la eliminación de bosques provoca un cambio en las condiciones climáticas como la disminución de precipitaciones, que origina grandes sequías, y por ende, la formación de desiertos. Así pues, el hombre gradualmente destruye sus bases vitales.

Si analizamos las actividades económicas de poblaciones enteras, podemos indicar algunas de las problemáticas más comunes con las que se enfrentan. Los países en la transición al desarrollo, al haber ignorado durante décadas las reivindicaciones ambientales, han conseguido que vastas regiones de sus territorios se encuentren hoy contaminadas, lo que lleva a la imposibilidad de desarrollar algún tipo de actividad económica en ellas durante mucho tiempo.

La presión ecológica que reciben los países en vías de desarrollo amenaza con quebrantar las perspectivas de crecimiento a largo plazo; frente a ellos se ubican los países de mayor bienestar donde se consumen indiscriminadamente los recursos de todo el planeta.

No es posible analizar los conceptos de desarrollo y medio ambiente en forma aislada, ni es posible un debate fructífero de cada uno de los temas sin que se haga referencia al otro.

Existe una gran cantidad de elementos nocivos que contribuyen a hacer menos habitable el planeta. Como agentes de contaminación, entre los principales destacan los siguientes:

- Dióxido de carbono.- Es producido durante los procesos de combustión.
- Monóxido de carbono.- Es producido por los autos y camiones.
- Dióxido de sulfuro.- Desechos de las industrias eléctricas.
- Oxido de nitrógeno.- Producido por los aviones.

- Fosfatos.- Producidos por los detergentes.
- Mercurio.- Desechos de fábricas de papel y pinturas.
- Plomo.- Se produce al ser utilizado en la industria petrolera y como residuo en la combustión de la gasolina.
- Petróleo.- En los derrames ocurridos 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 elementos contaminantes del agua, que pueden ejercer efectos tóxicos en el organismo, cabe citar los siguientes: Nitratos, plaguicidas, hidrocarburos, benzopiremo, detergentes y metales tóxicos como el arsénico, mercurio, silenio, plomo y cadmio.³⁹

La contaminación que procede de residuos radioactivos acarrea graves consecuencias para la salud de aquellas comunidades cercanas a los lugares donde son depositados.

El ruido es otro tipo de contaminación, producido por autobuses urbanos, motocicletas, fábricas, uso de maquinaria pesada en la construcción, automóviles y aviones, entre otros.

³⁹ Cfr Hernández Ramos, Samuel.- Vamos por el Agua.- 3ª Edición.- Editorial Edamex.- México.- 1985.- Página 102.

La contaminación del aire es originada, entre otras cosas, por vehículos de transporte. Para ejemplificar lo anterior mencionaremos el caso de la Ciudad de México, en donde este medio representa el 70% de la contaminación y el 25% restante proviene de las industrias y quema de basureros.

El suelo es contaminado principalmente por el confinamiento masivo de residuos sólidos industriales. Entre otras causas mencionaremos la ubicación de depósitos de vidrio y plástico, la ampliación de rellenos sanitarios, drenajes y basureros.

La exportación de residuos tóxicos es un problema a nivel internacional, donde México ha tenido gran participación debido a su vasta experiencia en el tema. El conflicto se origina por el incremento en el envío de residuos de Estados Unidos hacia México y su generación en éste por las maquiladoras, considerada como una forma indirecta de ingresarlos.

La Ciudad de Tijuana es un importante protagonista en este tema, porque ahí se ha documentado un mayor número de intentos de exportación ilegal de residuos tóxicos provenientes de Estados Unidos, y es una urbe con un número importante de plantas maquiladoras. Debemos tomar muy en cuenta la importancia de las maquiladoras como generadoras de residuos tóxicos, y la falta de control sobre ellos. Es sabido por todos que una cantidad mínima de los residuos es la que regresa a los Estados Unidos y, aquellos que se quedan, no han sido tratados ni confinados en forma legal en instalaciones autorizadas por el gobierno Mexicano. Lo que no sabemos es el destino de ellos.

La definición de responsabilidades en el tema de contaminación transfronteriza es un aspecto fundamental en la negociación de su solución, es la única manera de garantizar que el costo del control de la degradación ambiental no será pagado por partes inocentes.

2.3.- INFLUENCIA DEL HOMBRE EN EL MEDIO

En la actualidad, no saqueamos la naturaleza de peor forma que nuestros antepasados, lo que sucede es que somos más y con métodos más eficientes. Los adelantos en la industria y la ciencia han logrado muchas ventajas para el hombre, pero a un alto costo.

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

A continuación realizaremos una breve semblanza de hechos que ejemplifican lo mencionado anteriormente.

El autor Federico Arana comenta un hecho ocurrido un el territorio de Nuevo México, donde los granjeros del lugar tomaron la decisión de exterminar a los coyotes

existentes, con la finalidad de proteger sus ganados. Una vez eliminados los coyotes, se generó una plaga de roedores, derivada de la ausencia de sus depredadores naturales, que acabó con las cosechas de los granjeros. Éstos actuaron nuevamente, pusieron alimentos envenenados por doquier y los roedores fueron aniquilados. Tiempo después, al lugar llegaron coyotes emigrantes de lugares distantes que, al no encontrar roedores, atacaron el ganado. Por todo ello los granjeros quedaron tan arruinados que no tuvieron dinero para comprar municiones e iniciar una nueva masacre, por lo que vivieron tiempos muy difíciles.⁴⁰

La moraleja es que todo acto del hombre debe ser previamente analizado con la finalidad de evitar tan lamentables consecuencias.

Otro ejemplo conocido, y que en estos días se puede palpar, es la explotación de las riquezas en el continente americano. Desde que los europeos llegaron, iniciaron una explotación sin precedente.

Si analizamos la historia, podemos afirmar que la conservación de la naturaleza no ha estado presente, como un elemento natural, en el espíritu del hombre. En las últimas décadas se ha originado conciencia sobre la necesidad de conservar, pero debido a perspectivas diversas. 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

⁴⁰ Cfr. Arana, Federico.- Ecología para Principiantes.- 19ª Edición.- Editorial Trillas.- México.- 1998.- Página 7.

nos es familiar o que nos causó impresión de niños. Otros tantos, buscan la alternativa para escapar de un mundo, cambiante e incierto, a un futuro menos amenazador.

El hombre durante su evolución ha tenido que depender necesariamente de cada una de las etapas cronológicas del medio natural. En su origen, aprovechó y creó recursos para sobrevivir en el mundo salvaje y lograr su permanencia en la tierra como especie.

El hombre evolucionó de cazador, recolector y pescador, hasta convertirse en pastor y agricultor. Durante ese periodo ejerció una reducida influencia sobre el medio; actuaba como depredador y competía con las otras comunidades naturales. Se veía sometido a las consecuencias de los cambios ambientales que lo obligaron a la adaptación, o buscar en otro lugar los elementos fundamentales para subsistir.

El hombre superó las adversidades al emplear las facultades que la naturaleza le había obsequiado. Inventó armas para su defensa y empleó el fuego, elemento primordial, que desempeña un papel trascendente en la evolución de la humanidad y se consolidó como el instrumento más poderoso para transformar el hábitat.

La quema del terreno fue la técnica básica de cultivo que permitió al hombre liberarse de su dependencia milenaria de la caza y recolección de lo que a su paso encontraba.

La practica abusiva del desmonte ocasionó profundas modificaciones climáticas en diversas zonas geográficas de la tierra y amplias extensiones quedaron áridas y pobres.

En México, grupos de filiación náhuatl, al inmigrar, tuvieron que adaptarse al nuevo ambiente y a las condiciones impuestas por los grupos residentes que ya habían cobrado fuerza política y militar, quienes además habían tomado las mejores tierras de cultivo. La combinación de condiciones ambientales favorables, sin dejar a un lado su gran ingenio, dio como resultado la chinampa, primero como lugar habitacional, después como hallazgo agrícola de alta productividad y generador de toda una cultura alrededor del agua. Se trata de un ancestral manejo agrohidráulico de las culturas establecidas en las riberas de la ya desaparecida zona lacustre de la Cuenca de México. Estos extraordinarios huertos, creados por el hombre, rodeados por canales y lagos poco profundos continúan en operación, a pesar de los muchos conflictos históricos por los que han atravesado; desde la Conquista han ocurrido cambios en los niveles de agua, hasta llegar a la desecación y el deterioro actuales. La creciente demanda de agua y tierra amenaza a las chinampas como nunca antes, irónicamente, justo en el momento en que el mundo busca agroecosistemas productivos sostenibles para alimentar a la creciente población mundial.

Durante la Colonia, las leyes de Indias incluían normas para la conservación de suelos, que si bien muchas veces no eran seguidas, expresaban el deseo de conservar el medio ambiente.

Más cercano a nuestros tiempos, se generó uno de los más importantes precedentes universales denominado Revolución Industrial, con el que se rompió el poco equilibrio que el ser humano mantenía con la naturaleza. Hasta el siglo XIX la influencia del hombre en la biosfera era relativamente pequeña, pero las concentraciones humanas en las ciudades industriales provocaron serios daños al ambiente.

"...con la Revolución Industrial se introducen en el proceso de producción, máquinas, herramientas accionadas mediante nuevas fuentes de energía producidas a partir de combustibles como la leña, vapor y sólidas y cuyo consumo iba aumentándose 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."⁴¹

Además, hay que analizar los efectos del fenómeno urbano en el entorno. 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, creándose un mercado al estilo de las grandes urbes actuales.

⁴¹ Salvat, Biblioteca.- La Contaminación.- 10ª edición.- Editorial Salvat.- México.- 1980.- Página 26.

Se han reunido condiciones a través del tiempo que ocasionan la recesión de los sistemas naturales y una creciente contaminación del medio ambiente derivada de formas de consumo de energía y materiales.

En el siglo pasado, el poder del hombre para transformar la naturaleza ayudó para lograr importantes avances en múltiples materias, pero no ha sido empleado en buscar la estrategia que lo ayude a recuperar el hábitat que durante años devastó.

2.4.- LA NECESIDAD DE CONSERVACIÓN

La interrelación de los seres vivos es necesaria para la existencia de vida en el planeta. La naturaleza es sinónimo de cambio, y por tanto no puede presentarse un balance estable dentro de sus límites; sin embargo, existen largos períodos de aparente estabilidad, en los que un cierto equilibrio parece estar presente. Este tipo de equilibrio es el que debemos comprender para perdurar como especie.

La colaboración entre las especies juega un papel importante, ésta gira en torno de las necesidades biológicas fundamentales de cada una de ellas y a la supervivencia a través de la reproducción. La interdependencia sólo es entendida al romperse uno de los eslabones de la cadena alimenticia, derivada de la extinción de especies en forma selectiva, o al desarrollar sistemas agrícolas que destruyen el hábitat natural.

Un ejemplo claro para entender lo antes mencionado ocurrió hace unos años en Tanzania al intentar cultivar girasoles para la producción de aceite y semillas. Al preparar el terreno para la plantación, las palas mecánicas destruyeron árboles y matorrales; por tal motivo, las abejas desaparecieron de la zona. Derivado de la ausencia de insectos

polinizantes, la cosecha de semillas sufrió una baja desastrosa. Los plantadores habían sido los culpables de lo ocurrido debido al desconocimiento del fenómeno de polinización.⁴²

El orden biológico no debe ser modificado; el ciclo de vida de cualquier ente debe ser respetado ya que el destruirlo significa alterar a diversos organismos.

Es evidente que toda intervención del ser humano en los ecosistemas va a producir efectos.

El medio ambiente posee un gran potencial que puede ser aprovechado adecuadamente, siempre que sean elegidas opciones que permitan un desarrollo económico sin transgredir las capacidades reales de la naturaleza. Un uso adecuado de los recursos exige recurrir a la tecnología como medio auxiliar.

No puede haber contradicción a largo plazo entre ecología y economía. En la medida en que la humanidad no utilice los recursos según el principio económico de uso austero de los mismos destruirá las propias bases de su existencia. No obstante, en el corto plazo se manifiestan fricciones con la introducción de aspectos ecológicos en la economía y en la tecnología. Es necesario coordinar los elementos económicos y ecológicos de modo tal que se pueda lograr compatibilidad en forma permanente, para lo cual es necesario desvincular el desarrollo económico del despilfarro y crear una estructura de incentivos adecuados.

⁴² Cfr Salvat, Biblioteca.- La Contaminación.- 10ª edición.- Editorial Salvat.- México.- 1980.- Página 37.

El autor Vicente Sánchez, comenta que "...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 están determinando las necesidades de formas distintas de tratar los problemas; es necesario también el ámbito regional y evidentemente el ámbito global o internacional".⁴³

La actividad económica del hombre siempre estuvo relacionada con injerencias significativas de la naturaleza. Se sirve del suelo como lugar de su instalación, así como de los elementos y energías que subyacen en el mismo. Este aprovechamiento, hace de la producción la base existencial, elemental y siempre limitada del abastecimiento de bienes.

La explotación exagerada o indiscriminada de los recursos naturales no renovables como petróleo, gas y agua limita al mismo tiempo las posibilidades económicas de largo plazo, traducándose en un problema de creciente escasez de recursos naturales para las futuras generaciones. Para solucionar esta situación debemos acrecentar los conocimientos sobre los nuevos recursos compensatorios y los incentivos para su explotación, así como calcular y evitar anticipadamente daños futuros irreversibles.

⁴³ Sánchez, Vicente.- Aparición y Evolución de los Problemas del Medio Ambiente.- 2ª Edición.- Editorial Diana.- México.- 1987.- Página 19.

En el caso de los recursos escasos, un adecuado funcionamiento del mecanismo del mercado puede superar el problema de la escasez, al estimular a través de la competencia la búsqueda sistemática de nuevos conocimientos acerca de recursos alternativos, posibilidades de ahorro y sustitución. Debe dejarse a un lado la fórmula del costo-beneficio, para que estos recursos sean aprovechados por la mayoría de los países y no sólo por unos cuantos que pueden pagarlos.

En una sociedad tan confusa como la actual, donde la conciencia de grupo parece necesitar del desastre, urge introducir una educación ecológica, es decir que todos sus miembros sean conscientes de sus actos.

Está latente la necesidad de 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, crear conciencia de construir una mejor sociedad, dejar a un lado el beneficio personal y la apatía en estos momentos de emergencia.

Refiriéndose a esta problemática el autor Federico Arana comenta que: "Hablar de recursos naturales a la luz de los actuales problemas de explosión demográfica y propagación universal del urbanismo desenfrenado, no puede reducirse a la mera contemplación de las riquezas del mundo. Los recursos naturales plantean, en efecto, una serie de problemas que demandan soluciones dramáticamente urgentes. Claro que, puesto que la difusión de la Ecología ha propiciado actitudes alarmistas, cabría preguntarse si efectivamente es tan apremiante el asunto.

Todo el mundo parece coincidir en que urge una cuantificación rigurosa de los recursos naturales y la planeación de su aprovechamiento a no ser que estemos dispuestos a caer en lo que para los optimistas sería una profunda crisis, mientras que para los pesimistas tendría magnitudes apocalípticas.

A pesar de los abundantes estudios realizados, hay que reconocer que no se sabe cuál es el número máximo de habitantes que pueden vivir en la tierra. Lo que se sabe con certeza es que algunos recursos de la humanidad, acaso la mayor parte de ellos, no son infinitos y que no estamos muy lejos del tope".⁴⁴

Lo que procede hacer, a través del orden jurídico, es mejorar en los aspectos de convivencia humana. Además, situar al individuo en su medio, en su hábitat y crear en él motivación de mejorarlo, establecer el deber que tiene como beneficiario directo de sus actos.

Una vez analizados los puntos anteriores, reflexionemos los costos económicos y sociales de la contaminación ambiental.

En el marco de las actuales circunstancias sociales de México, tales como la situación económica, inflación, deuda externa y en general el gran desorden financiero nacional, hacen que los temas relacionados con la ecología, el control ambiental y la

⁴⁴ Arana, Federico.- Ecología para Principiantes.- Op. Cit.- Página 89.

preservación de la flora y la fauna silvestre, aparezcan al final de la escalera de prioridades nacionales.

Sin duda, el análisis de la pobreza en su interacción con el medio ambiente es un tema de mucha actualidad, dados los esfuerzos realizados por países de Latinoamérica para superar la carestía de sus habitantes, al intentar mejorar la calidad de vida e invertir recursos y trabajo para solucionar los problemas ambientales. Una adecuada calidad ambiental y una digna calidad de vida son los pilares primordiales en que los países deben basar su desarrollo.

Utópicamente se ha buscado que todo presupuesto gubernamental contenga enormes partidas para preservar el medio. Éstas tendrían que ser perfectamente canalizadas a todas las áreas donde se requiera. Así mismo, efectuar programas que lleguen a cada uno de los rincones del país y tener un seguimiento de los avances que se logren para disminuir la contaminación.

Lo antes mencionado queda en buenas intenciones, al menos en estas latitudes, ya que México se destaca a nivel mundial por la destrucción de su hábitat, y mas aún la ciudad de México, que junto con New York y Tokio, son las más contaminadas del mundo.

Resulta innecesario analizar a la sociedad industrial en términos drásticos, para comprender que se requieren profundas modificaciones en la forma y funcionamiento de la economía. De no reducirse eficazmente la explotación de los recursos no renovables,

en apenas una generación más escaseará el petróleo y dejarán de existir los bosques tropicales que aún cubren grandes superficies del planeta.

Una orientación ecológica de la sociedad industrial prometedora resulta de hacer posible un menor uso de recursos, menor emisión de efluentes contaminantes y residuos por unidad de producción. En una economía innovadora, el consumo específico de medio ambiente y el impacto ambiental se reducen en forma automática, motivado por razones de competencia. Debe contemplarse de igual forma, la manera apropiada de aumentar la productividad de los recursos.

No toda la actividad humana en la actualidad es nociva, la tecnología ha permitido que se produzca la misma cantidad de bienes con menos de la mitad de la energía.

En las estructuras económico-sociales, la tierra como base de asentamientos humanos representa un valor. Unos sectores pueden pagar buenos espacios ambientales, con abundante agua y sanidad, más vegetación, menos ruido. Se aproximan al lugar ideal, la parte que les corresponde tomar, porque pueden disponer de un medio ambiente excelente. El medio ambiente se paga, tiene su precio y su posición en la economía.

En este sentido puede decirse que el medio ambiente está sometido a las leyes de mercado en sociedades predominantemente mercantiles. Transformar el medio para hacerlo más agradable a ciertos asentamientos humanos privilegiados, a través de la abundancia, induce al desperdicio.

La calidad de vida no debe constituirse en una aspiración lejana y abstracta, debe estar al alcance del hombre por medio de su acción, de acuerdo con la respuesta que de a los problemas económico- sociales.

Las pérdidas que padece la economía debido a las enfermedades y afecciones generadas por alteraciones en el medio ambiente son cuantiosas, aún si éstas no causan el ausentismo en trabajos. Laborar con molestias en los ojos, nariz , garganta, después de realizar recorridos por las urbes, desmerece en la aplicación a la tarea, limita los rendimientos y aumenta los riesgos.

En virtud del actual consumo de recursos y el deterioro ambiental producido por las naciones industriales, es necesario reclamar de las mismas que compatibilicen sus actividades económicas con las medidas ecológicas vigentes y cumplan una función de avanzada en la reestructuración de la economía en esa dirección.

En el nivel internacional existe coincidencia en cuanto a reclamar un desarrollo económico "sostenible". Este concepto se ha convertido en un modelo primario del debate ambiental global. Por otra parte, no es suficiente analizar sólo los aspectos ecológicos de un desarrollo económico sostenible, es necesario abordar además las causas políticas y sociales que originan una conducta indiferente respecto del medio ambiente.

La sociedad debe entender que preservar el medio es, y será, salvaguardar la vida humana.

En México se debe realizar una planificación adecuada del desarrollo, que incluya consideraciones ambientales significativas; así como llevar a la práctica un ordenamiento ambiental, basado en una legislación que integre los aspectos del medio ambiente con mecanismos institucionales y administrativos, a nivel Estado y Organizaciones de carácter internacional con los que celebre convenios de ayuda en el área de ecología y medio ambiente. Se ha dado un paso muy importante en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero no ha sido el definitivo en materia ambiental.

CAPITULO 3

LEGISLACIÓN E INSTITUCIONES NACIONALES EN MATERIA ECOLÓGICA

3.1.- SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.

El antecedente más próximo de la actual Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca es la Secretaría de Desarrollo Social a la que se restaron facultades en materia de conservación ambiental para crear este nuevo organismo que, además, reúne las facultades que se encontraban dispersas en varios ordenamientos.

En los años setenta aparece la "Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente" dentro de la organización de la "Secretaría de Salubridad y Asistencia", organismo que cumple funciones encaminadas a la conservación del ambiente, como su nombre lo indica. Otras funciones de conservación fueron asignadas a las Secretarías de "Agricultura y Recursos Hidráulicos" y a la de "Asentamientos Humanos y Obras Públicas".

En los años ochenta fue creada la "Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología" (SEDUE), dependencia que tenía en su ámbito de competencia las funciones de conservación ambiental, ligada a los temas de vivienda y desarrollo urbano. Con esa institución se lograron grandes avances en materia de preservación, estableciéndose las bases de conceptualización ecológica.

La "Secretaría de Desarrollo Social" es el resultado directo de la desaparición de dos Secretarías, la de "Programación y Presupuesto" y "Desarrollo Urbano y Ecología", incluyendo en sus responsabilidades el desarrollo regional y el "Programa Nacional de Solidaridad"; este último adquirió una fuerza tan importante en esos años que eclipsó la necesidad de implementar políticas ambientales. Al mismo tiempo, fueron creados el "Instituto Nacional de Ecología" y la "Procuraduría Federal de Protección al Ambiente" con la finalidad de obtener mayor vigilancia en esta materia, exigida durante la negociación del "Tratado de Libre Comercio de América del Norte" (TLCAN).

El maestro Miguel Acosta Romero analiza antecedentes de mediados del siglo pasado, e indica al respecto lo siguiente: "La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958, 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 y cambia su denominación a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Según decreto de reforma y adiciona 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 competencia".⁴⁵

La Secretaría de Desarrollo Social tiene contempladas sus tareas y facultades en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de las que analizaremos únicamente aquéllas que tienen que ver directamente con la materia ambiental.

La primera fracción le otorga el poder de decisión en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; como podemos observar, guarda relación directa con la materia analizada en este trabajo ya que estos factores transforman el medio. En ese mismo sentido, posee la facultad de proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Al mismo tiempo, en la fracción décima primera, indica que deberá crear programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y establecer provisiones y reservas territoriales para el progreso de los centros de población

⁴⁵ Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- 12ª Edición.-Editorial Porrúa.- México.- 1995.- Página 188.

En la fracción décima se aprecia la coordinación que debe observar con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca con el objeto de precisar las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, al considerar la disponibilidad de agua determinada previamente por ésta última.

El 25 de mayo de 1992 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que, entre otras cosas, suprime la referencia a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la Secretaría de Desarrollo Social en diversos ordenamientos. Así mismo, las atribuciones que leyes y reglamentos otorgan a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se entenderán otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Social y, en su caso, a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca.

La inminente sustitución de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología quedó de manifiesto al indicarse en las mencionadas reformas que: "El personal, así como los recursos financieros y materiales incluidos mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos, y en general, el equipo que 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".

En ese sentido, también se contempló que los asuntos pendientes de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología tendrán que ser despachados por la

Secretaría de Desarrollo Social, y en su caso, por las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca.

3.2.- PROCURADURÍA DEL MEDIO AMBIENTE

La creación de la Procuraduría del Medio Ambiente se deriva de la demanda social que exigía un cambio de actitud en la acción gubernamental para poder conciliar crecimiento económico y la protección de recursos naturales, ya que conforman una reserva estratégica fundamental para el desarrollo del país.

El artículo 68 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, enumera los objetivos de la Procuraduría y las facultades otorgadas para alcanzarlos. Mencionaremos sólo algunas de ellas con el objeto de precisar las más importantes por guardar relación directa con el presente estudio.

En la fracción primera del artículo 68, indica que tendrá como prioridad "...vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, los

bosques, la flora y fauna silvestres, terrestres y acuáticas, pesca, y zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, áreas naturales protegidas, así como el impacto ambiental y el ordenamiento ecológico de competencia federal y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines...⁴⁶

De igual forma, investiga y atiende las quejas y denuncias derivadas del incumplimiento a las disposiciones jurídicas que salvaguardan la conservación del ambiente y los recursos naturales.

Tiene la obligación de colaborar con las autoridades de los tres niveles de gobierno en el control de la aplicación de la normatividad relacionada con el medio ambiente. Así mismo, está facultada para emitir resoluciones en procedimientos administrativos en los que se resuelven conflictos que corresponden al ámbito de su competencia y recomendaciones a todos los niveles de gobierno para lograr la debida aplicación de la normatividad ambiental.

En estos días es palpable que en materia ambiental, y después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se han intensificado las auditorias y peritajes ambientales, tal como lo contempla ese reglamento. La Procuraduría se ha encargado de vigilar los sistemas de explotación, producción, almacenamiento,

⁴⁶ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.- 17ª Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 2002.-Página 365.

transporte, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos y compuestos, para lograr que estas actividades sean más afines a la conservación del ambiente. Debemos tomar en cuenta que, aunque esté regulada esta situación, no es garantía para alcanzar el objetivo trazado.

La Procuraduría tiene la facultad de imponer sanciones que sean de su competencia, medidas técnicas y de seguridad necesarias para el cumplimiento debido de las disposiciones jurídicas que guardan relación con la materia de conservación del ambiente.

Ligado con lo anotado anteriormente, podrá denunciar ante el Ministerio Público Federal aquellos delitos que afectan al medio ambiente y recursos naturales.

Alrededor de la Procuraduría del Medio Ambiente podemos observar un gran espectro de funciones, que va desde su intervención en la elaboración y aplicación de normas oficiales mexicanas, hasta su participación en estudios, programas, acciones, obras e inversiones para la protección y restauración de la naturaleza.

Por último, mencionaremos la tarea de verificación que realiza en los puntos de salida y entrada del territorio, que se relaciona con el cumplimiento de las restricciones en las materias competencia de la Secretaría del Medio ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Como podemos observar, esta Procuraduría cumple tareas de vigilancia e inspección necesarias para que la Secretaría del Medio Ambiente logre sus fines, entre ellos, conservar los ecosistemas existentes en el territorio mexicano.

3.3.- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

Este organismo tiene la tarea primordial de establecer y evaluar la política nacional en materia de ecología; tiene contempladas sus facultades en el artículo 57 del Reglamento Interno de la Secretaría del Medio ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Como ya lo mencionamos, conduce política nacional en materia de protección del medio ambiente para salvaguardar los ecosistemas, su aprovechamiento y lograr el desarrollo sustentable.⁴⁷

Deberá existir coordinación con diversas áreas de la Secretaría del Medio ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Salud y dependencias competentes, para formular y conducir la política general de saneamiento ambiental.

⁴⁷ En la actualidad existe una discusión sobre este concepto, ya que muchos consideran que el término correcto es "desarrollo sostenido"; en este trabajo emplearemos el anotado en el texto ya que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente aún lo conserva en su articulado.

En la fracción sexta del reglamento antes referido, indica que debe "...Formular y conducir la política general en materia de residuos y materiales peligrosos y riesgo ambiental, así como promover ante las autoridades competentes el establecimiento de políticas generales aplicables en materia de residuos urbanos, municipales, e industriales no peligrosos..."

En el mismo sentido, la fracción séptima indica que deberá "Establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, así como los inventarios de recursos naturales y de población de fauna y flora silvestres, con la participación que corresponda a otras unidades administrativas, dependencias y entidades competentes, coordinadamente con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y concertadamente con las instituciones de investigación y educación superior..."

En los últimos años se escuchan con frecuencia las bondades de la protección ofrecida a flora y fauna en peligro de extinción; ésto se deriva de la facultad conferida a este organismo para resolver sobre el régimen de protección especial a las especies, acorde con las disposiciones jurídicas aplicables.

A continuación enlistamos las unidades administrativas con las que el Instituto cuenta para el ejercicio de sus atribuciones:

- Presidencia;

- Dirección General de Vida Silvestre;
- Dirección General de Gestión e Información Ambiental;
- Dirección General de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas;
- Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental;
- Dirección General de Regulación Ambiental;
- Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos;
- Dirección Ejecutiva de Administración;
- Dirección Ejecutiva de Sistemas e Informática, y
- Dirección Ejecutiva de Participación Social, Enlace y Comunicación.

La Dirección General de Vida Silvestre, tiene como tareas principales: diseñar políticas y programas generales en materia de conservación y asesorar técnicamente a las entidades federativas y municipios, sobre la adopción de las mismas. Actualiza el inventario de las especies de flora y fauna existentes en el territorio nacional.

Promueve el establecimiento de santuarios en coordinación con las autoridades correspondientes para proteger aquellas especies en peligro de extinción o que deben ser sujetas de protección por su importancia cultural, como por ejemplo la mariposa Monarca o el ajolote como especie endémica.

La Dirección General de Gestión e Información Ambiental como su nombre lo indica está a cargo del control de calidad en procesos de medición de contaminantes, y al mismo tiempo, se encarga de enlistar las fuentes contaminantes de jurisdicción federal, entre otras muchas cosas más.

En tercer lugar se menciona la Dirección General de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas quien tiene a su cargo la elaboración de un listado donde se encuentren clasificados aquellos elementos, desechos y tareas por su grado de peligrosidad; además, autoriza el movimiento transfronterizo que de ellos se realiza.⁴⁸

Promueve la firma de convenios con los gobiernos de las entidades federativas y municipales para cumplimentar las disposiciones relativas al manejo de los elementos enunciados.

Esta dirección podrá expedir autorizaciones para establecer y operar sistemas de trata de residuos peligrosos.

Tendrá la obligación de evaluar y autorizar los estudios de riesgo ambiental que presentan las personas físicas o morales que realizan actividades riesgosas⁴⁹ y manejan materiales peligrosos⁵⁰.

Otra dirección de apoyo para el Instituto Nacional de Ecología es la denominada Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental

⁴⁸ Ver capítulo 2.2, página nueve de este trabajo en el que se mencionan ejemplos sobre la problemática existente en México.

⁴⁹ De acuerdo al artículo 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente deben considerarse altamente riesgosas aquellas actividades por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente.

⁵⁰ La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente define en su artículo tercero el término material peligroso al indicar: "Elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas..."

que se encarga del programa de ordenamiento ecológico general del territorio, que incluye las aguas nacionales.

Entre sus múltiples facultades está la de expedir y modificar las autorizaciones en materia de impacto ambiental, siempre acorde a las normas jurídicas aplicables.

Por otro lado, la Dirección General de Regulación Ambiental crea políticas, normas y procedimientos en materia de ecología y protección al ambiente. Podrá además, emitir licencias, autorizaciones y registros en esta materia, siempre y cuando sea dentro de la competencia de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Tiene la obligación de contribuir con unidades administrativas de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca para la presentación, ante las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público, de propuestas sobre mecanismos e instrumentos económicos, arancelarios y fiscales que se aplicaran para lograr un adecuado empleo de recursos naturales.

En materia legal la Dirección Ejecutiva representa al Presidente del Instituto y a sus unidades administrativas; al mismo tiempo lo apoya en el otorgamiento de concesiones, permisos y demás autorizaciones.

La Dirección Ejecutiva de Administración está encargada del manejo, adquisición y suministro de recursos humanos, financieros y materiales que requiera el Instituto.

Actualmente, la Dirección Ejecutiva de Sistemas e Informática ha tenido un papel trascendente para el avance en los objetivos de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ya que elabora, aplica y evalúa el "Programa de Desarrollo Informático" del Instituto, así mismo, establece los lineamientos de carácter técnico relativos a los sistemas de información, telecomunicaciones e informática del Instituto.

La Dirección Ejecutiva de Participación Social, Enlace y Comunicación diseña los lineamientos y estrategias en materia de comunicación social y relaciones públicas del Instituto. Por otra parte, da seguimiento y evalúa la gestión pública del Instituto en la mencionada materia.

Hemos realizado una breve semblanza sobre las facultades otorgadas a estos organismos debido a que muchas de ellas, son encomendadas de origen a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

3.4.- SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA.

Esta secretaria es una dependencia de gobierno que tiene como principal objetivo establecer una política de Estado encaminada a la protección del ambiente, que detenga el deterioro ecológico y fije las bases para el desarrollo sustentable del país.

La política adecuada debe orientarse a protección ambiental, la explotación racional de los recursos naturales, y al ataque frontal de fuentes que producen la contaminación, la pérdida de ecosistemas y biodiversidad.

Al crearse la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca se le transfirieron las funciones que en materia ecológica tenía la Secretaría de Desarrollo Social con la finalidad de regresar a los tiempos en que una Secretaría se encargaba de forma directa de las cuestiones relativas a la conservación del medio ambiente, tal como lo realizó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

De cierta forma, se reconoció que la Secretaría de Desarrollo Social dejaba en segundo plano las cuestiones ambientales debido al auge e importancia que se le otorgó a los programas de Solidaridad, Pronasol y Procampo.

Las atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1994. Como una dependencia del Poder Ejecutivo Federal están descritas sus facultades en diversos ordenamientos como ejemplo mencionaremos los siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32 bis.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley Forestal.
- Ley Federal de Caza.
- Ley de Pesca.
- Ley General de Bienes Nacionales.

La Secretaría en estudio promueve la protección, restauración y conservación de los recursos naturales y procura que éstos sean debidamente aprovechados para alcanzar el desarrollo sustentable.

Cabe aclarar que recursos federales como el petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos, están fuera

de su jurisdicción por establecerlo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28, párrafo cuarto, donde se mencionan las áreas estratégicas del Estado.

Conduce la política nacional en materias como: saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera.

Tiene a su vez la potestad de crear las normas oficiales mexicanas necesarias para el logro de los objetivos en materia ambiental y su conservación. Existe una coordinación directa con los tres niveles de gobierno para el cumplimiento de las mencionadas normas y aquellos programas creados por ella; además, le brindarán el apoyo necesario para que las sanciones que imponga sean acatadas.

Entre las funciones trascendentales que posee, está la de proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas.

Tiene facultades vinculadas al derecho internacional, como el ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo-terrestres y terrenos ganados al mar; al mismo tiempo, interviene en foros respecto de las materias de su competencia, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y propone a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales.

Realiza programas de reforestación y restauración, con el apoyo de autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Podemos observar que la Procuraduría del Medio Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología son los organismos encargados de ejercer las facultades encomendadas a esta Secretaría, entre las que podemos mencionar: evaluar la calidad del ambiente; promover el sistema de información ambiental, que incluye los sistemas de monitoreo atmosférico, suelos y cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre; conduce las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono; promueve la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental; concerta acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente.

Existe una gran coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural para planear y conservar las obras de riego, desecación, drenaje y mejoramiento de terrenos. Por tanto, está bajo su custodia la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal.

Tiene la obligación de llevar a cabo las obras hidráulicas que se pacten en tratados internacionales.

En materia de pesca, se encarga de regular la explotación, y al mismo tiempo expedir las normas oficiales mexicanas en esa área. Fomenta y asesora técnicamente la producción, industrialización y comercialización de esos productos.

Construye y realiza el mantenimiento de las obras de infraestructura pesquera y de acuicultura con el objeto de estimular el progreso del sector pesquero, incluyendo las zonas portuarias destinadas a esta labor.

Dentro de las funciones trascendentales en materia jurídica está la de otorgar contratos, concesiones, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en diversas materias como la forestal, ecológica, pesquera, aguas, explotación de la flora y fauna silvestre y sobre playas, zona federal marítimo-terrestre y terrenos ganados al mar.

En materia internacional esta Secretaría "... en coordinación con la de Relaciones Exteriores, ha estado orientada fundamentalmente a compartir y asimilar el conocimiento científico-técnico, a vigilar, atender y exigir el cumplimiento de los compromisos internacionales y obtener recursos financieros de fuentes externas. Lo anterior se ha traducido en estos dos años en la ejecución de programas, proyectos y otras actividades que han complementado los esfuerzos nacionales, privilegiando las actividades productivas y la atención de áreas prioritarias".⁵¹

⁵¹ Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.- Programa de Trabajo 1997.- 1ª edición.- México.-1997.- Página 68.

3.5.1. ESTRUCTURA DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1988 y entró en vigor el día primero de marzo de ese mismo año, de acuerdo a su primer artículo transitorio.

Representó una gran innovación dentro de la legislación mexicana por las disposiciones vanguardistas en ella contenidas. Sustituyó a la Ley Federal de Protección al Ambiente y se erige como el ordenamiento que regula la defensa de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y zonas sobre las que México ejerce su jurisdicción.

Este ordenamiento contiene seis títulos, 204 artículos y cuatro transitorios.

El primer título, denominado "Disposiciones generales", incluye las normas preliminares y definiciones básicas empleadas; se establece la 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 y sus instrumentos.

En el Título segundo, denominado "Biodiversidad", se puntualiza que características deben tener aquellas zonas del territorio nacional que deben ser catalogadas como áreas naturales protegidas; cuantos tipos de ellas existen y las declaratorias para su establecimiento, administración y vigilancia; define al sistema nacional de áreas naturales protegidas; el tratamiento que debe darse a las zonas de restauración; y las acciones para preservar y aprovechar la fauna y flora silvestre.

El nombre del Título tercero sintetiza su contenido, "Aprovechamiento racional de los elementos naturales", como son el agua, suelo y aquellos recursos no renovables.

El Título cuarto, denominado "protección al ambiente", se refiere a todas las acciones que realiza esta Secretaría encaminadas al control de la contaminación atmosférica, agua y suelo.

Nos define aquellas actividades consideradas como riesgosas; el trato que se debe dar a los materiales y residuos peligrosos, energía nuclear, térmica y lumínica; además, los fenómenos como el ruido, vibraciones, olores y la contaminación visual.

La participación social representa un solo título, el quinto, ya que es de vital importancia la participación de la sociedad en el tema de conservación ambiental y aprovechamiento de recursos naturales.

Este último título contiene medidas de seguridad que pueden aplicarse cuando existe riesgo de daño al ambiente y sanciones administrativas por violaciones a las normas de ese ordenamiento. Al mismo tiempo contempla la facultad que posee la Secretaría del medio ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y los requisitos necesarios, para realizar visitas de inspección y vigilancia cuando se requiera verificar el debido cumplimiento de esa ley.

Es contemplado el recurso de revisión que podrá promoverse contra las resoluciones definitivas que se dicten por la aplicación de esta ley y sus reglamentos.

Por último, incluye la figura de Denuncia Popular, que podrá ser promovida por cualquier persona u conjunto de ellas, cuando se percaten de actividades u omisiones que tiendan a producir alteraciones desfavorables en el medio.

Este modelo ha sido acogido por las leyes estatales, en el ámbito de sus competencias, y es entendible después de realizar este breve análisis, ya que se puede advertir lo ambicioso del objetivo buscado.

Con esta legislación se crean instituciones nuevas dentro del derecho mexicano y se contemplan aspectos que nunca habían sido considerados, entre ellos se destacan:

- Creación de una política ecológica
- Evaluación del impacto ambiental
- Medidas de protección de áreas naturales
- Participación social
- Medidas de control y de seguridad
- Recursos contra resoluciones administrativas
- Sanciones

El objetivo de esta ley se sintetiza en su artículo primero, que señala:

“La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable...”⁵²

⁵² Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.- 16ª edición.- Editorial Porrúa.- México.-2001.-Página 3.

3.5.2. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE

La correcta aplicación de una ley requiere una adecuada reglamentación, que además le aporta gran efectividad. Desde la aparición de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se han creado reglamentos, y otros tantos se le han adecuado, para lograr sus objetivos.

A continuación enunciamos algunos reglamentos que por su materia sobresalen:

- Reglamento de la Ley general de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de impacto ambiental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1988.

- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de residuos peligrosos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1988.

- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1988.

- Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1979.

- Reglamento para la protección del ambiente contra la contaminación originada por la emisión del ruido, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1982.

Como complemento, la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca emite Normas Oficiales Mexicanas, que establecen los requisitos, especificaciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles en el desarrollo de actividades y empleo de recursos que puedan causar daño al ambiente.

La finalidad de estas Normas Oficiales es garantizar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la sustentabilidad de las actividades económicas.

Los límites y procedimientos que fijen las Normas Oficiales Mexicanas son obligatorias para la realización de las actividades y servicios que originen emanaciones, emisiones, descargas, depósitos, que causen o puedan causar daño al ambiente o afectar los recursos naturales y el bienestar de la población.

La forma legal que han adquirido estas Normas Oficiales es el resultado de los fundamentos existentes en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Cabe aclarar que es un nuevo tipo de normas en la legislación mexicana, que dentro de la jerarquía establecida para ellas, adquieren un rango especial.

Debemos considerar en este análisis que numerosas normas oficiales imponen criterios o nuevos procedimientos; desde el punto de vista técnico-científico, por ejemplo, se modifica al sector industrial, promueve la aplicación de equipos anticontaminantes, por lo que el diálogo con este sector durante la generación de la norma facilita su adopción.

Para el cumplimiento del objetivo de las normas oficiales es necesaria su difusión, constante revisión y actualización.

La legislación ecológica estatal adopta los lineamientos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; existen procesos de generación de legislación estatal para adecuar en este nivel las llamadas "facultades concurrentes" que la Constitución consagra.

La competencia de las Entidades Federativas en materia ambiental se encuentra contemplada en el artículo 7º de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y se puede identificar en los siguientes ejemplos:

- La formulación de la política ambiental estatal
- La preservación y restauración del equilibrio ecológico en zonas y bienes de su jurisdicción.
- La prevención y control de la contaminación atmosférica producida por fuentes móviles o fijas, que no sean competencia federal.
- 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, en zonas o fuentes de su jurisdicción.

- La regulación del aprovechamiento racional de las aguas de su jurisdicción.

En la actualidad existe a nivel estatal y municipal una preocupación por la normatividad ecológica, con lo que se apoya la idea de que toda agrupación humana debe contar con normas y sanciones de orden ecológico.

Una de las vías que tiene la sociedad para expresarse en cuestiones ambientales es el acceso a la justicia, que en México ha sido obstruida por una tradición en las materias penal, civil y administrativa de legitimación procesal. La legitimidad del interés en materia ambiental no ha sido suficientemente reconocida por la legislación mexicana, aún cuando ya es contemplada la figura de "denuncia popular"⁵³. Lo antes descrito, aunado a la ausencia de tribunales especializados, ha impedido protección judicial eficaz al medio ambiente.

⁵³ Ver artículo 189, Capítulo VII, Título sexto, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

CAPITULO 4

EL DERECHO ECOLÓGICO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

4.1.- EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN EL MARCO JURÍDICO NACIONAL

Antes de entrar al análisis del tema referido debemos considerar dos aspectos importantes; el primero de ellos es la existencia de un acuerdo comercial entre Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica previo a la firma de este tratado; el segundo de ellos es la diferencia entre la economía de México y los niveles mostrados por sus socios.

Celebrar un acuerdo de libre comercio no tiene que afectar la soberanía de México, pues no se vulnera 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 país.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte puso en contacto dos sistemas, el *common law* y el *civil law*, dos tradiciones jurídicas distintas en su estructura, conceptos y práctica. La comunión de estos sistemas jurídicos se ve reflejada en todo el tratado y encuentra su manifestación clara en algunas instituciones que, debido a la manera en que los tratados se incorporan al derecho interno en México, se introdujeron directamente en el sistema jurídico mexicano. Aún más lejos, puso en contacto dos culturas jurídicas distintas.

Debemos entender que desarrollar un proceso de modernización constituye el único camino posible para que México sobresalga en el presente siglo como un país económicamente exitoso y con una participación activa en el contexto internacional.

El acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos en un inicio fue concebido como un logro, que lejos de traer costos adicionales y contravenir el proceso de modernización, abriría las puertas de una infinidad de ventajas y provechos. A la fecha no se ha logrado el progreso esperado, anunciado por el Gobierno en turno en esos años.

Este acuerdo formalizó las relaciones que se tenían en práctica desde hacía ya mucho tiempo con la finalidad de superar los obstáculos que enfrentaba el país para acceder a los mercados internacionales.

Hemos ya anotado, que el Tratado de Libre Comercio es un acuerdo entre países para eliminar barreras comerciales entre ellos, que como tal, implica un acuerdo de voluntades entre dos o mas Estados soberanos, asumiéndose derechos y obligaciones.

El Ejecutivo Federal en el año de 1990 designó al titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como jefe de negociaciones del nuevo tratado de libre comercio y creó dentro de esa Secretaría la oficina de negociaciones para el Tratado de Libre Comercio. Además, ésta recibió el apoyo de la Comisión Intersecretarial del Tratado de Libre Comercio que presidía la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras.

Como podemos observar, se hizo valer el principio de libertad de celebración de actos con el exterior, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro del cual el Ejecutivo Federal goza de una muy amplia libertad para conducir la política exterior, como lo señala el artículo 89 Fracción X, sujetándose desde luego a las normas de Derecho Internacional.

Con lo mencionado anteriormente podemos afirmar que el Poder Ejecutivo goza de libertad para celebrar toda clase de actos necesarios para el desempeño de dicha facultad al entrar en relaciones políticas con los Estados de la comunidad internacional. Ahora bien, cuando establezca una negociación determinada, deberá imperativamente tomar en cuenta las limitantes que la misma Constitución señala; de no hacerlo, podrá ser causa para que el

Senado no lo apruebe, y materia del juicio de amparo por violación al principio de legalidad que debe respetar.

Se discutió mucho sobre los conflictos que pudieran darse con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio y las normas existentes en México; tal cosa es posible en una mínima proporción debido a que el comercio pertenece a la materia federal. Por otro lado, la Constitución es la Ley suprema del país, superior a las legislaciones de los Estados de la República. El artículo 133 admite expresamente el rango de ley que reciben los acuerdos internacionales aprobados por el Senado de la República, y al mismo tiempo, su inevitable subordinación a la Carta Magna.

De acuerdo a la jerarquía ya mencionada, para que se lleve a cabo la modificación y derogación de leyes federales debe seguirse el mismo procedimiento para su aprobación, por tanto, un tratado no puede modificar ni derogar una ley federal ya que para su celebración se lleva a cabo el procedimiento especial consistente en el acuerdo manifestado por el Presidente de la República y la aprobación del Senado y no el proceso legislativo contemplado en nuestra Constitución. Por otro lado, una ley del Congreso de la Unión tampoco puede transformar ni derogar un tratado, por tratarse de una fuente jurídica diversa, que está fuera de su competencia y de las legislaturas de los Estados de la República Mexicana.

A partir del planteamiento realizado para la firma de un acuerdo comercial entre México y sus vecinos del norte, se han realizado ajustes al marco que regula la actividad

económica con la finalidad de remover obstáculos a la competencia y facilitar la participación del sector privado en la economía. Entre éstos sobresalen:

- 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;
- El programa de autopistas y puentes concesionados a la iniciativa privada;
- La adecuación del marco que regula la industria, del que se deriva la inminente privatización de la empresa Teléfonos de México;
- Las reformas que permiten la libre comercialización e importación de azúcar que se complementa con la privatización de los ingenios azucareros, y
- La reclasificación de la petroquímica básica y secundaria en la que se amplía el número de productos en ésta última y que son susceptibles de control privado.

En nuestro marco jurídico se considera al Tratado de Libre Comercio de América del Norte como un convenio regido por el derecho internacional público que requiere una ley que lo instrumente. Las partes no descartan 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.

Otro punto relevante en cuanto a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio fue la revisión realizada a la Ley Federal de Derechos de Autor, llevada a cabo por el Congreso de la Unión el 17 de julio de 1991, para ampliarla a nuevos productos tecnológicos (por

ejemplo los paquetes de computación) que no se habían desarrollado masivamente, con lo que se logró una protección más eficaz y se evitó el uso ilícito de obras.

En cuanto a la solución de controversias entre las partes contratantes, todo acuerdo comercial contempla un conjunto de procedimientos y sistemas operativos para resolverlas con agilidad. En el Tratado de Libre Comercio se establecen 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. Así mismo, se asegura la independencia e imparcialidad de los árbitros y la organización de los procedimientos para sancionar violaciones a estos principios.

México en la actualidad es vulnerable en su relación comercial con los Estados Unidos de Norteamérica; tal vulnerabilidad se atribuye a la concentración de su comercio con este país, y por tanto, la gran flexibilidad mostrada por encontrarse expuesto a los actos económicos del vecino de la frontera Norte.

Durante mucho tiempo esa exposición no trajo grandes consecuencias, debido a que el comercio exterior no constituía un factor determinante en el modelo de desarrollo que México había adoptado. En la actualidad ha liberado su comercio con la finalidad de participar en el mercado internacional.

Hemos tocado sólo algunos aspectos con el objeto de mostrar la importante influencia que ha tenido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre la legislación mexicana.

4.2.- ASPECTOS AMBIENTALES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

En capítulos anteriores sustentamos que los problemas ambientales suscitados a nivel internacional no son únicamente problemas de carácter transfronterizo, sino que de una u otra forma afectan a la preservación del medio humano, desde un punto de vista global.

El derecho internacional ambiental se encuentra actualmente en un período de gestación, lo que complica su estudio e investigación. El derecho del medio ambiente debe ser orientado hacia una globalización, los conocimientos cada vez más profundos que nos proporcionan las diversas ramas científicas sobre la biosfera muestran que no se deben limitar sus aplicaciones a divisiones geográficas, sino por el contrario, debe ser aplicado a favor del entorno del planeta entero.

Actualmente nos encontramos con una variedad de tratados de carácter regional, bilateral y universal que se erigen como la fuente primordial de esta materia. Como ejemplos de tratados ratificados por México, con carácter universal podemos mencionar:

- El Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (22 de marzo 1985)
- El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono (15 de septiembre 1988).

Entre los instrumentos ratificados por México de aplicación regional se pueden mencionar al 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).

Aunque en este trabajo se mencionen acuerdos ambientales con mayor importancia en materia de conservación, el tratado en estudio contiene normas con perfiles ecologistas que reflejan una nueva cultura internacional. No se debe perder de vista que el presente estudio tiene como base un pacto creado por una relación meramente comercial entre los países signatarios.

Los países miembros del Tratado de Libre Comercio se comprometieron a que la aplicación de sus normas, dentro de los territorios que los componen, así como su administración, sea compatible con la protección al medio ambiente e impulsar el desarrollo sostenible. Durante el avance del presente estudio, podemos observar que las disposiciones específicas del tratado, así como la legislación mexicana en esta materia, tienen su fundamento en estos compromisos.

Una vez que se determinaron 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, se acordó que éstas prevalecerán sobre las disposiciones del Tratado de libre Comercio, sujetándose al requisito de minimizar la incompatibilidad que exista. Con ello se persigue que este acuerdo comercial no limite el derecho de cada país para adoptar medidas conforme a dichos convenios y les da primacía cuando la ecología sea el tema prioritario.

En este mismo sentido, es confirmado el derecho de cada uno de los países signatarios para determinar el nivel de protección al medio ambiente que considere adecuado.

El tratado en estudio establece que para asegurar el nivel de protección adecuado cada país podrá adoptar y mantener normas sanitarias y fitosanitarias, aún aquéllas que pudieran ser más estrictas que las internacionales.

Existe el compromiso de los tres países para trabajar conjuntamente con el propósito de mejorar el nivel de protección al medio ambiente, la salud humana, animal y vegetal. El nivel alcanzado por ningún motivo puede ser disminuido, sobre todo por causas ajenas a los fines del tratado y mucho menos con la finalidad de atraer inversión.

Los miembros del Tratado de Libre Comercio acordaron la facultad para optar por los mecanismos de solución de controversias contemplados en éste, en lugar de recurrir a los establecidos en otros acuerdos en los casos de disputas comerciales relacionadas con las normas de un país determinado y con implicaciones sobre el medio ambiente. Los países

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

Los Tribunales podrán solicitar asesoría de científicos para la solución de controversias conforme al tratado, incluyendo aquellos en materia ambiental.

Cuando un miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte demande alguna medida adoptada por otro en materia ambiental o de salud por ser incompatible con el tratado, tendrá la carga de probarlo conforme a las reglas establecidas en el proceso de solución de controversias instaurado.

Existen dos acuerdos paralelos firmados en 1993, relativos a la cooperación ambiental y el sector laboral, que se derivan de una iniciativa propuesta por el Presidente de los Estados Unidos de América; ésta a su vez, fue el resultado de observaciones realizadas por el Congreso de su país y grupos de presión en relación con las condiciones de trabajo y el nivel de conservación del ambiente que México presentaba en esos momentos.

Aunado a las disposiciones ambientales que contiene el cuerpo del Tratado de Libre Comercio, los tres miembros adoptaron el Acuerdo de Cooperación Ambiental entre el Gobierno de Canadá, el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁴ que contiene 51 artículos y que en su preámbulo indica:

⁵⁴ Este acuerdo entró en vigor el 1° de enero de 1994, inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio.

“ El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América:

CONVENCIDOS de la importancia de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios y de que la cooperación en estos terrenos es un elemento esencial para alcanzar el desarrollo sustentable, en beneficio de las generaciones presentes y futuras;

REAFIRMANDO el derecho soberano de los Estados para aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, así como su responsabilidad de velar porque las actividades bajo su jurisdicción o control no causen daño al medio ambiente de otros Estados ni a zonas fuera de los límites de jurisdicción nacional;

RECONOCIENDO la interrelación de sus medios ambientes;

ACEPTANDO que los vínculos económicos y sociales entre ellos, incluido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), son cada vez más estrechos;

CONFIRMANDO la importancia de las metas y los objetivos ambientales incorporados en el TLC, incluido el de mejores niveles de protección ambiental;

SUBRAYANDO la importancia de la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente;

TOMANDO EN CUENTA que existen diferencias en sus respectivas riquezas naturales, condiciones climáticas y geográficas, así como en sus capacidades económicas, tecnológicas y de infraestructura;

REAFIRMANDO la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992;

RECORDANDO su tradición de cooperación ambiental y expresando su deseo de apoyar y llevar adelante los acuerdos ambientales internacionales y las políticas y leyes existentes, a fin de promover la cooperación entre ellos; y

CONVENCIDOS de los beneficios que habrán de derivarse de un marco, en especial de una Comisión, que facilite la cooperación efectiva para conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios..."

Podemos observar en este breve extracto la importancia que le han otorgado a la materia ambiental los miembros del Tratado de Libre Comercio.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus acuerdos paralelos contienen una serie de normas que buscan reducir o eliminar barreras comerciales; al mismo tiempo, fomentan los derechos laborales y la protección del medio ambiente en América del Norte.

Desarrollaremos en los siguientes párrafos una breve semblanza de los artículos más trascendentes.

En el primer artículo de este acuerdo se enlistan sus objetivos, entre los que podemos mencionar:

- Alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en el territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;

- Promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;
- Incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres;
- Apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLC;
- Evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio;
- Fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales;
- Mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;
- Promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;
- Promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes;
- Promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación.

Las partes tienen la obligación de elaborar periódicamente un informe sobre el estado del medio ambiente en su territorio. Al mismo tiempo se comprometen a elaborar medidas para hacer frente a las contingencias ambientales; promover la educación ambiental; impulsar la investigación científica y el desarrollo de tecnología en materia ambiental; por último, promoverán el uso de instrumentos económicos para conseguir el logro de metas ambientales.

En el artículo tercero del acuerdo se reconoce el derecho de las partes para establecer en su territorio sus propios niveles de protección, políticas y prioridades de desarrollo ambiental. Los Estados parte están facultados para adoptar y modificar sus leyes y

reglamentos, la única salvedad, es la obligación de mejorar y mantener en su legislación altos niveles de protección ambiental.

El artículo quinto señala las medidas gubernamentales que tendrán que adoptar los miembros del Tratado de Libre Comercio para lograr altos niveles de protección al ambiente, de las cuales podremos identificar aquellas que actualmente se encuentran plasmadas en la legislación mexicana:

- Promover auditorías ambientales;
- Requerir registros e informes;
- Proveer o alentar el uso de servicios de mediación y arbitraje;
- Utilizar licencias, permisos y autorizaciones;
- Expedir resoluciones administrativas, incluidas las de naturaleza preventiva, reparadora o de emergencia.
- Cada una de las Partes garantizará la disponibilidad, conforme a su derecho, de procedimientos judiciales, cuasijudiciales, o administrativos para aplicar sus leyes y reglamentos ambientales, con el fin de sancionar o reparar las violaciones a éstos.
- Según proceda, las sanciones y recursos previstos contra las violaciones a las leyes y reglamentos ambientales de una Parte; deberán tomar en cuenta la naturaleza y gravedad de la infracción, cualquier beneficio económico que obtenga de ella el infractor, la situación económica de éste y otros factores pertinentes; se incluirán convenios de cumplimiento, multas, encarcelamiento, medidas precautorias, clausura de instalaciones y el costo de detener y limpiar la contaminación.

Hemos visto que la Ley General de Protección al Ambiente contempla muchas de estas facultades, otorgadas a la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, que a su vez, hace valer a través de la Procuraduría del Medio Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología.

El artículo 37 de este Acuerdo señala que ninguna disposición en él contenida faculta a las autoridades de una de las partes para aplicar su legislación ambiental en el territorio de otra.

La cooperación entre las partes se incluye en el artículo 20, en el que se menciona la procuración del consenso para interpretar y aplicar este Acuerdo; al mismo tiempo, se comprometen a resolver cualquier asunto que afecte su funcionamiento. A este respecto, señala:

"... En la mayor medida posible, cada una de las Partes notificará a cualquiera otra que tenga interés en el asunto toda medida ambiental vigente o en proyecto que la Parte considere que pueda afectar sustancialmente el funcionamiento de este Acuerdo o los intereses de esa otra Parte en los términos de este Acuerdo.

3. A solicitud de cualquier otra Parte, una Parte proporcionará información y dará respuesta sin demora a las preguntas relativas a cualquier medida vigente o en proyecto, haya o no notificado previamente la medida a esa otra Parte.

4. Cualquiera de las Partes podrá notificar y proporcionar a cualquiera otra toda información fidedigna relativa a posibles violaciones a la legislación ambiental de esa Parte, la cual será específica y suficiente para permitir esta última investigar el asunto. La Parte que haya sido notificada tomará las providencias necesarias, de acuerdo con su propia legislación, para investigar el asunto y dar respuesta a la otra Parte."

Debemos comentar que, aunque se han establecido medidas y se ha modificado la legislación de nuestro país, después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, debieron atenderse circunstancias ineludibles como poseer de manera permanente el aparato jurídico y material necesario a fin de asegurar el respeto de las obligaciones internacionales en materia de protección del medio ambiente, a través de legislación y reglamentación necesarias.

4.3.- MEDIOS DE PRODUCCIÓN Y RECURSOS NATURALES

México durante los últimos años ha cambiado a una velocidad sin precedente, sin embargo debemos admitir que existe un gran rezago en su desarrollo en relación con el nivel alcanzado por otros Estados; por ello, es necesario transformar nuestra economía y tratar de alcanzar los niveles que nos permitan una mejor nivel vida. El cambio que México adoptó a finales del siglo anterior es la eliminación de toda clase de barreras al comercio, a la inversión y a las importaciones. A todo esto, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no es mas que un paso adicional en esa dirección, que busca el acceso de productos mexicanos al mercado estadounidense y el canadiense; pero no debemos olvidar que sus implicaciones van más allá de eso.

Poner en marcha un acuerdo regional tan importante entre países como México, Canadá y Estados Unidos lleva consigo una gran movilización del comercio, inversiones, productividad y desarrollo. Lo anterior tiene la finalidad de brindar un crecimiento

económico a sus miembros y poder competitivo de bloque frente a otros ya establecidos en otros puntos del globo.

La creación de industrias, fábricas y maquinaria provoca el uso indiscriminado de recursos naturales y, al mismo tiempo, el origen de fuentes contaminantes que deterioran aún más la ecología de los tres países. De lo anterior, surge la necesidad de poner énfasis en la ecología, por lo que un tratado comercial debe contener estrictas normas de control y regulación del daño ambiental.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte tiene como objetivo eliminar barreras al comercio de bienes, servicios y capitales. La desgravación arancelaria fue inmediata en algunos productos, en otros tantos los plazos van de 5 a 15 años. Existen reglas especiales para textiles, automotores, energía petroquímica básica, agricultura, transporte, telecomunicaciones y servicios financieros. En ese mismo sentido, la inversión de capital de los países firmantes recibe trato nacional y en el que se aplica el trato de la nación más favorecida; además, no se le imponen requisitos de exportación o de asociación con capital nacional, y se le pueden adjudicar compras gubernamentales.

Los países que llevan a cabo el libre comercio lo hacen porque son diferentes entre sí y para conseguir economías de escala de producción; esto significa que si cada país produce sólo un limitado número de bienes, puede producir cada uno de esos bienes a una escala mayor y de manera más eficiente que si intentara producir todo. En el momento en que los países se especializan en la producción de diferentes bienes, obtienen ganancias del

comercio de esta especialización. Es preciso pensar en el comercio cómo método indirecto de producción, que se presenta cuando un país produce un bien específico de manera más eficiente y se establece el intercambio de productos y ganancias.

A la fecha, no es fácil apreciar los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en la exportación, a pesar de los nueve años transcurridos desde su entrada en vigor debido a que en diciembre de ese año se desató una grave recesión que dificultó aislar el efecto de otras variables económicas y políticas. Desde finales de los años ochenta la economía mexicana ha tenido comportamientos cíclicos de muy corta duración y en esa medida el crecimiento que se dio en 1994 del Producto Interno Bruto no resulta notable. Además, todos podemos recordar la grave devaluación de la moneda mexicana sufrida en diciembre de ese mismo año. Este déficit fue provocado por desequilibrios de la balanza comercial y de servicios, en particular por la importación de insumos para la industria.

Durante la negociación del tratado se busco asegurar a la empresa mexicana un período suficiente para que efectuara los ajustes necesarios a su planta industrial. Por esta razón se limitó el acceso masivo de productos mediante plazos de desgravación. Tristemente fuimos testigos de lo poco que pudieron realizar empresas mexicanas para actualizarse, el tiempo los alcanzó, y los despidos masivos estuvieron a la orden del día en los años anteriores por el cierre de sus puertas.

Por otro lado, se mantienen inalterados los mecanismos de libre importación temporal de insumos y maquinarias para procesos productivos.

Los miembros del Tratado de Libre Comercio pueden adoptar medidas importantes en el control de la contaminación con el objetivo de acarrear grandes beneficios ambientales. En primer lugar, se puede solicitar la intervención y asesoría de organismos internacionales en materia ecológica para reducir el impacto ambiental originado de sus relaciones comerciales. Además, y en apoyo de la idea anterior, debe contemplarse la creación y modificación de leyes ecológicas más severas y vigilar su estricto cumplimiento en todo momento.

Por último, deben contemplarse penas severas para aquellos que violen las disposiciones mundiales en cuestión de ecología y salud.

No debemos perder de vista el bien protegido con todas estas medidas, se trata de enormes obras de la naturaleza, entre las que podemos mencionar: la selva Lacandona que es el mas grande bosque tropical húmedo de México, así como la flora y fauna que posee, como uno de los cuatro países que cuentan con mayor diversidad en el mundo. Sabemos que casi la mitad de los bosques tropicales del globo terráqueo ha desaparecido; que la Tierra pierde entre 16 y 20 millones de hectáreas boscosas por año y cada hora una especie animal se extingue.

México y Guatemala comparten el Río Usumacinta, la gran selva tropical que cubre Chiapas y Tabasco, donde se localizan los valiosos vestigios de la cultura Maya. Para asegurar la preservación del ambiente de esta zona, en peligro de destrucción total, se debe crear un parque ecológico binacional, que comprenda las orillas del río que sirva de modelo en el continente para proyectos compartidos en zonas fronterizas.

En el desarrollo de este trabajo, se ha evidenciado la falta de continuidad en los criterios gubernamentales, por lo que el tema ambiental han quedado como elemento complementario de asuntos como: salud, agricultura, obras públicas, desarrollo urbano, vivienda, desarrollo social y regional, pesca, industria forestal y recursos hidráulicos. Consecuencia de ello es el olvido de sectores que merecen una atención prioritaria en materia de políticas y de aplicación de instrumentos. Irónicamente los sectores relativamente mejor regulados son aquellos que jamás han compartido la misma secretaría con los temas ambientales, como es el caso de la industria. Por ello, las expectativas de sustentabilidad carecen de base real y al mismo tiempo se encuentran marginadas de la toma de decisiones que verdaderamente afectan al medio ambiente.

La protección ambiental ha rebasado las simples preocupaciones por abatir la contaminación, ahora incluye el manejo racional de los recursos naturales y el desarrollo sostenido, concepto que postula la importancia de lograr el progreso económico, industrial y social sin sacrificar el derecho de las futuras generaciones de aprovechar los recursos naturales.

4.4.- EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES FRENTE A LA RELACIÓN COMERCIO-MEDIO AMBIENTE

Para abordar la interacción entre comercio y medio ambiente hablaremos de los antecedentes más próximos al presente siglo. En el mes de noviembre de 1971, el Consejo del GATT acordó crear el grupo de Medidas Ambientales y el Comercio Internacional orientado a examinar todo asunto vinculado a la relación comercio-medio ambiente. En el año de 1972 se llevó a cabo la primera Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente (Estocolmo), que derivó en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

El tema se diluyó en los años posteriores; fue hasta el año de 1987 cuando la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo concluyó su informe "Nuestro Futuro Común", donde asevera 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. Así mismo, se dio vida al término "desarrollo sostenible" como el

elemento central de su planteamiento. Hasta la fecha se han generado infinidad de debates por llevar adelante la disputa ecología- economía, y entre aquellos que afirman no será posible superar ese conflicto.⁵⁵

Del 5 al 16 de junio de 1972 se llevó a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo, de donde se desprenden 26 principios; de ellos sobresale para nuestro tema el número 21 en el que se establece que, 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, así mismo, 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 otra parte, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 3281, fracción XXIX, de fecha 12 de diciembre de 1974, proclama la protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente como elemento básico del nuevo orden económico internacional. El artículo 30 de la carta afirma que todos los Estados deben establecer sus propias políticas ambientales y de desarrollo; en el mismo sentido, se establece que las políticas ambientales de los Estados no deben afectar el potencial de avance de los países en desarrollo. Se establece la obligación de los Estados para velar que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción no causen daños al medio ambiente de otros.

⁵⁵ Cfr Marmara, Leopoldo.- La Ecología en las Relaciones Norte-Sur, El Debate Sobre el Desarrollo Sustentable.- Comercio Exterior.- Volumen 42.- Número 3.- 1988.- Páginas 208 y 209.

En los años noventa el caso del atún, los informes del GATT y el Banco Mundial contribuyeron al debate ya mencionado durante la celebración de la Cumbre de la Tierra en junio de 1992. Desde entonces, la disputa ha generado tal expectación que se planteó que la siguiente ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT se denomine "Ronda Verde".

En el año de 1971 se crearon las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional en el GATT, las que se vieron luz hasta octubre de 1991 a instancias de los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio. Ese debate se centró en las disposiciones comerciales contenidas en los acuerdos multilaterales vigentes sobre el medio ambiente y su relación con los principios y disposiciones del GATT; por otro lado, se discutió la transparencia de los reglamentos en materia de medio ambiente y la forma en que pueden afectar el comercio.

El debate sobre la relación entre comercio y medio ambiente ha influido de gran forma en los bloques comerciales regionales; esto fue muy evidente en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El tema ambiental tuvo gran expectación durante el proceso de negociación con el Congreso estadounidense en los primeros meses de 1991. Cabe mencionar que diversos grupos ambientales, entre ellos los opositores de las sustancias tóxicas, se pronunciaron contra del proceso de negociación comercial con México. Por todo ello, el poder ejecutivo estadounidense presentó al Congreso un plan de acción para tratar los problemas del medio

ambiente relacionados con el comercio de México. En ese documento se propuso una revisión de los temas ambientales con particular referencia a la frontera; la necesidad de nombrar un responsable del medio ambiente en la oficina del representante comercial de ese país; el compromiso de tratar los temas ambientales en negociaciones paralelas; y por último, la obligación para designar representantes ambientales en una serie de comisiones de gobierno. Con ello se dio cabida a una serie de peticiones realizadas entorno a la materia de conservación ambiental en las negociaciones comerciales.

Finalmente, y después de todas estas problemáticas, el 12 de agosto de 1992 el presidente de Estados Unidos de Norteamérica anunció la conclusión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El Departamento de Estado informó que los tres países habían acordado un convenio consistente con la protección del medio ambiente, con el objeto de impulsar del desarrollo sustentable.

Para lograr materializar ese compromiso se incluyeron los siguientes puntos, que más adelante fueron incluidos en el cuerpo del tratado:

- Las obligaciones adquiridas por los países del Tratado de Libre Comercio en ciertos acuerdos, entre los que se pueden nombrar 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;

- 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;
- Cada país puede mantener o adoptar estándares nacionales mas rígidos que los internacionales para reforzar los niveles de protección escogidos;
- Los tres países trabajaran de manera conjunta para elevar la protección de la vida humana, animal y vegetal, la salud y el medio ambiente;
- Ninguno de los países disminuirá sus estándares ambientales para atraer inversión;
- Las partes podrán resolver conflictos ambientales en el marco del procedimiento de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Cuando se trate de determinar cuestiones de hecho relacionadas con el medio ambiente, se utilizarán los servicios de expertos científicos; y
- En un procedimiento de solución de controversias la carga de la prueba recaerá sobre el país que invoque que una medida ambiental o sanitaria de otra nación no es consistente con el Tratado de Libre Comercio.

Cabe destacar que este tratado es el primer acuerdo comercial regional que regula los temas ambientales como aspectos propios y con ese detalle.

Es innegable que en el presente siglo esta relación tan problemática adquirirá cada día mayor relevancia en el ámbito internacional como se puede apreciar en los debates que rodearon el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio. Los diversos aspectos relacionados con el medio ambiente confirman esta tendencia irreversible.

La sustentabilidad como un elemento adicional al desarrollo justifica la creciente importancia del tema. Al finalizar el siglo anterior se percibieron las primeras manifestaciones de este fenómeno en el mundo, en las que se observa un creciente manejo de instrumentos y políticas comerciales para lograr objetivos relacionados con el medio ambiente.

Es inevitable que la normatividad del GATT se pronuncia en favor del empleo de medidas comerciales por ser ésta la rama le da origen, y como excepción, podría garantizar el cumplimiento de un acuerdo internacional ambiental por parte de todos los países miembros.

Es incuestionable que el GATT puede contribuir en este tema y aprovechar su posición para aventajar más en temas ambientales.

Al realizar el presente análisis debemos tomar en cuenta diversas variables, entre ellas la cultura, desarrollo económico, legislación, etc., que limitan las opciones que tienen países para elegir y analizar la conveniencia de reducir la eficacia económica, en favor de la protección del medio ambiente. Al mismo tiempo, otras tantas naciones emplean instrumentos y políticas comerciales como armas para imponer en otros países conceptos ambientales desarrollados por ellos.

Hasta la fecha no existe acuerdo alguno respecto de cuales son las principales relaciones entre el comercio y el medio ambiente, lo importante en este momento es saber si el Libre Comercio puede contribuir para mejorar o deteriorar la calidad del medio ambiente; en contrapartida, el GATT considera vital estas integraciones para lograr el mayor desarrollo y bienestar de los pueblos.

CONCLUSIONES

1.- La conservación del ambiente ha dejado de ser un problema nacional o regional, para convertirse en un conflicto mundial.

2.- En los inicios del presente siglo la ecología, el comercio y el derecho internacional son materias íntimamente relacionadas por infinidad de circunstancias. ejemplo de ello es el Tratado de Libre Comercio firmado por los Estados Unidos de Norteamérica, México y Canadá.

3.- La protección ambiental en las últimas décadas ha despertado interés a niveles extraordinarios, lo anterior debido a un conjunto de amenazas a nivel mundial, entre las que podemos mencionar: los cambios climáticos, el desplazamiento de la capa de ozono, la deforestación, el efecto invernadero y la pérdida de la diversidad biológica.

4.- Es necesario el dialogo entre países que no han logrado un alto nivel de progreso para revisar a fondo la correlación ambiente-desarrollo con la finalidad de evitar graves daños al medio ambiente.

5.- El consenso necesario para elaborar la reglamentación en el ámbito multilateral se ve entorpecida por la complicada relación existente entre las políticas comerciales y ambientales. No debemos perder de vista que la situación se dificulta por el conflicto potencial entre los objetivos ambientales y la liberación del comercio.

6.- Después de examinar la compleja relación comercio-ambiente, podemos concluir que el tema en los próximos años tomará mayor importancia en el marco internacional con la intención de conciliar en un futuro próximo esta conexión.

7.- Para México, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte representó la oportunidad de obtener grandes beneficios económicos, pero al mismo tiempo, importantes deterioros ambientales.

8.- Del análisis de los artículos ambientales del Tratado de Libre Comercio y el Acuerdo del Cooperación Ambiental, se desprende que se buscó establecer un acuerdo trilateral que contribuya a una distribución óptima de la producción y al mismo tiempo proteja el entorno ambiental sin restringir el comercio.

9.- La apertura económica fomenta una mayor eficiencia en la colocación de mercancías, servicios e inversión, ya que fluyen libremente a través de las fronteras y responden a los incentivos del mercado. Si esta liberación no se acompaña de adecuadas medidas, puede ocasionar un gran menoscabo al medio ambiente.

10.- La legislación mexicana, el Tratado de Libre Comercio y otros acuerdos internacionales, tienen como elemento primordial alcanzar un desarrollo sostenido, respecto a la adopción de medidas tendientes a proteger el ambiente y el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, para no comprometer la satisfacción de las necesidades de las próximas generaciones.

11.- La liberación del comercio contribuirá al desarrollo sostenido si se implementan ajustes a los incentivos económicos y fiscales.

12.- Se deben homologar reglas y sanciones comerciales que tiendan a proteger el equilibrio ecológico. Derivado de la integración económica entre países, se han realizado arduos debates en diversos foros tendientes a conseguir uniformidad de criterios.

13.- Es innegable que el Tratado de Libre Comercio ha tenido gran influencia en la legislación mexicana; muestra de ello es que, antes de su entrada en vigor, tuvieron que adoptarse conceptos y procedimientos en diversas materias.

14.- Es conveniente que los miembros del tratado de Libre Comercio se apoyen en organismos internacionales especializados en materia ecológica para conseguir un amplio control y prevención de la contaminación ambiental.

15.- En la relación comercio-ambiente deben considerarse las diferencias entre los países avanzados y los Estados en desarrollo. En tanto, el problema a resolver de los primeros se vincula con los altos niveles de consumo, los segundos padecen de pobreza y falta de recursos; ambos grupos necesitan replantear sus modelos de crecimiento para que sean afines con la protección de los recursos naturales, sin restringir el comercio.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- 11ª edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1993.

ARANA Federico.- Ecología para Principiantes.- Decimonovena reimpresión.- Editorial Trillas.- México.- 1998.

ARELLANO García, Carlos.- Primer Curso de Derecho Internacional Público.- 3ª edición.- Editorial Porrúa, S.A. de C.V.- México.- 1997.

BEJARANO Sánchez, Manuel.- Obligaciones Civiles.- Quinta Edición.- Editorial Oxford.- México.- 1999.

BRAÑES Raúl.- Derecho Ambiental Mexicano.- Tercera edición.- 1989a Infancia (UNICEF).- Convención sobre los Derechos del Niño.- 1989.

BURGOA Ignacio.- El Estado.- Editorial Porrúa.- México.- 1997.

CABRERA Acevedo Lucio.- Derecho de Protección al Ambiente en México.- 1ª edición.- Editorial U.N.A.M.- México.- 1981.

CAMARGO Lara María del Carmen.- Derecho Ecológico.- Editorial U.N.A.M.- México.- 1991.

CAMARGO Pedro Pablo.- La Administración Pública Nacional.- Editorial Porrúa S.A.- México.- 1994

CARPISO Mc GREGOR, Jorge.- Estudios Constitucionales.- Edición 6ª.- Editorial Porrúa, S.A. de C.V.- México.- 1997.

CASTELLANOS Malo, Jaime S.- Biblioteca.- Segunda Edición.- Editorial Diana.- México.- 1984.

DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael.- Diccionario de Derecho.- Edición 15ª.- Editorial Porrúa, S.A. de C.V.- México.- 1998.

GARCÍA Maynes, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- Edición 49ª.- Editorial Porrúa, S.A. de C.V.- México.- 1998.

HAJEK, Ernst R.- Compilador.- La Protección del Medio Ambiente. Conceptos y Políticas.- Editorial Korad, Adenauer, Stiftung.- Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano.- Buenos Aires, Argentina.- 1997.

HAJEK, Ernst R.- Compilador.- Pobreza y Medio Ambiente en América Latina.- Editorial Korad, Adenauer, Stiftung.- Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano.- Buenos Aires, Argentina.- 1995.

HERNÁNDEZ Ramos, Samuel.- Vamos por el Agua.- 3ª Edición.- Editorial Edamex.- México.- 1985

ITAM.- México y el tratado Trilateral del Libre Comercio.- 1ª edición.- Editorial Mc. Grawhill.- México.- 1992.

LORETTA Ortiz, Ahlif.- Derecho Internacional Público.- Segunda edición.- Editorial Harla.- México.- 1997.

LIZANO Eduardo.- Y ahora ¿Qué sigue?.- Editorial Porrúa.- México.- 1992

MARMARA Leopoldo.- La Ecología en las Relaciones Norte Sur.- El Debate sobre el Desarrollo Sustentable.- Comercio Exterior.- S.N.E.- Volúmen 42.

MOYANO Bonilla César.- La Interpretación de los Tratados Internacionales.- Editorial Harla.- México.- 1991.

REMIRO Brotons, Antonio.- Derecho Internacional Publico II.- Edición 11ª.- Editorial Mc Graw Hill.- Madrid.- 1997.

SALINAS Chávez Antonio.- Repercusiones de Liberación Comercial de América del Norte en Comercio Exterior.- Volumen 38.- Número 10.- México.- 1989.

SANCHEZ Vicente.- Aparición y Evolución de los Problemas del Medio Ambiente.- 2ª edición.- Editorial Diana.- México.- 1995.

SCHTEINGART Martha, d'ANDREA Luciano.- Compiladores.- Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente.- El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.- Primera Edición.- México.- 1991.

SEARA Vázquez Modesto.- Derecho Internacional Público.- 15ª edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1994.

SEPÚLVEDA, César.- Derecho Internacional.- Edición 18ª.- Editorial Porrúa, S.A. de C.V.- México.- 1997.

SORENSEN, Max.- Manual de Derecho Internacional Público.- 3ª Edición.- Fondo de Cultura Económica.- México.- 1993.

TERRADOS, Jaime.- Ecología Hoy.- Primera Edición.- Editorial Teide.- México.- 1976.

TRUEBA, José D.- Ecología para el pueblo.- Segunda Edición.- Editorial Edicol.- México.- 1980.

URROZ Eloy.- El Hombre del Tucán.- Editorial Planeta.- México.- 1994.

DOCUMENTO

SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA.- Programa de Trabajo 1997.- 1ª edición.- México.-1997.

LEGISLACIÓN

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS).- 16ª edición.- Editorial Porrúa.- México.-2002.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Edición 128ª.- Edit. Porrúa, S.A. de C.V.- México.- 2002.

TRATADOS

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS.- Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de febrero de 1975.- Base de datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores/ número de registro 0980.

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS ENTRE ESTADOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.- Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de abril de 1988.- Base de datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores/ número de registro 1182.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.- Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de diciembre de 1993.- Base de datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores/ número de registro 1202.