
El derecho internacional sobre medio ambiente y desarrollo: la contribución mexicana

*Diana L. Ponce Nava**

El presente trabajo consta de dos grandes secciones. En la primera se describe y analiza el origen de la preocupación internacional por el medio ambiente y cómo ello influye en el surgimiento y la evolución del derecho internacional ambiental. Se estudian, también, la incorporación de las variables vinculadas con la cuestión del desarrollo en esa evolución y el surgimiento, características y efectos del concepto de desarrollo sustentable, así como las tendencias recientes a la regulación ambiental destinada a asegurar el cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales asumidos por los Estados. El segundo gran apartado destaca la participación de México en la promoción, negociación y adopción de numerosos tratados internacionales en la materia así como en algunos de sus principios clave. Se estudia, también, la forma en que México ha abordado, en su legislación interna, el cumplimiento de los compromisos que adquiere internacionalmente. Las conclusiones destacan la necesidad de que México siga contribuyendo al desarrollo del derecho internacional de manera activa, propositiva y, al mismo tiempo, asegure una adecuada instrumentación, en el ámbito interno, de sus compromisos internacionales en materia ambiental.

* Abogada egresada de la Facultad de Derecho de la UNAM con estudios de posgrado en la London School of Economics and Political Science (LSE). Ha publicado diversos artículos relacionados con el derecho internacional ambiental y la política ambiental mexicana. Actualmente se desempeña como asesora de la secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Surgimiento y evolución del derecho internacional sobre medio ambiente y desarrollo

La preocupación internacional sobre el medio ambiente surge en el contexto de la lucha de los países en desarrollo, iniciada en los años sesenta, para que se reconocieran sus derechos soberanos sobre sus recursos naturales. Por ello, antes de estudiar más detenidamente el debate que habría de darse en la década de los setenta en torno al tema del medio ambiente, se repasará brevemente el contexto en el que éste se enmarcó.

El reconocimiento del derecho soberano de los Estados sobre sus recursos naturales

Como se mencionó, en la década de los sesenta se libró en el ámbito internacional la gran batalla por la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales. Esta batalla tuvo un saldo favorable a los países desarrollados, en los arbitrajes internacionales relativos a los grandes casos petroleros (*Arabia vs. Aramco*, *Libia vs. Texaco*, *Libia vs. British Petroleum Company*, *Kuwait vs. Aminoil*). En todos esos casos, los países otorgaron concesiones a empresas privadas originarias de países desarrollados, para la exploración, la extracción, el procesamiento, el transporte y la comercialización del petróleo y sus productos; las concesiones en cuestión fueron luego expropiadas por los gobiernos, y en los arbitrajes se impugnó la legalidad de las expropiaciones, bajo el argumento de la vigencia del principio *pacta sunt servanda* (los acuerdos deben ser cumplidos) y del respeto a los derechos adquiridos por las empresas transnacionales, aun en perjuicio de los derechos soberanos de los Estados.

Lo anterior fue el detonador para que los países en desarrollo llevaran su caso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU). En el transcurso de más de una década, lograron convertir la aspiración de ejercer la soberanía permanente sobre sus recursos naturales en un principio de derecho internacional. Esto quedó consignado en una serie de resoluciones de la AONU, como la 1803 (1962), la 3171 (1973), la 3201 (1974) — con la cual se establece el llamado “nuevo orden económico internacional”, y la resolución 3281 (1974), con la cual se adoptó la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Lo anterior dio lugar a una etapa de optimismo respecto a las posibilidades de una mayor influencia de los países en desarrollo en el plano internacional. Dicha etapa coincidió con un periodo de distensión entre las dos grandes potencias que abrió un espacio de maniobra para los países en desarrollo; así, surgió, entre otros grupos de interés, el Grupo de los 77. La crisis petrolera y el nacimiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) fueron factores adicio-

nales que permitieron a los países en desarrollo articular un diálogo norte-sur logrando que la comunidad internacional reconociera la multipolaridad y la interdependencia a las que el mundo había llegado. Una expresión de esto fue la Conferencia de Cancún, de 1981, que congregó a 22 jefes de Estado para analizar los problemas de la cooperación y el desarrollo.

La preocupación internacional por el medio ambiente

En el contexto anterior surge la preocupación internacional por el medio ambiente. En 1969, tuvo lugar el Congreso Científico Internacional de Founex, el cual difundió un importante informe en el que renombrados expertos de diversos países proveyeron evidencia científica suficiente para probar que la degradación ambiental que estaba ocurriendo a nivel planetario requería una acción concertada por parte de todos los gobiernos.

Poco después se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. De ella emanó una importante declaración que reconoció la obligación de todos los países de participar en la protección del medio ambiente global. En la Declaración sobre el Medio Humano, los países aceptaron, por primera vez, una limitación al principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales; efectivamente, en el principio 21 de dicha declaración se confirmó el derecho de los Estados de explotar sus recursos naturales conforme a sus propias políticas de desarrollo, pero se complementó con la obligación de asegurarse que las actividades realizadas en su territorio no causaran daños en zonas localizadas más allá de su jurisdicción.

Otro resultado concreto de esta conferencia fue la creación, por la AGONU, del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), con el mandato de catalizar las actividades del sistema de las Naciones Unidas en favor del medio ambiente. La sede de este organismo internacional se estableció en Nairobi, Kenia, y es, hasta la fecha, la única agencia de las Naciones Unidas que tiene sus oficinas principales establecidas en un país en desarrollo.

Desde el punto de vista conceptual, por ser los países industrializados los que primero se preocuparon por las cuestiones ambientales, y dado su predominio en la Conferencia de Estocolmo, se generó un discurso según el cual los países en desarrollo eran los que más estaban deteriorando el medio ambiente pues, en su afán de obtener ingresos económicos —proseguía el argumento—, estaban utilizando desmedidamente los recursos naturales, sobre todo para satisfacer las necesidades de una población con un crecimiento absolutamente sin control. La respuesta de los países en desarrollo fue un cuestionamiento general de los patrones de consumo de los países industrializados y de la existencia de un

comercio internacional que no tenía en cuenta aspectos de equidad y no se preocupaba por los derechos individuales o comunitarios.

Desde un punto de vista más operativo, la Conferencia de Estocolmo fue la inspiración y el punto de partida para la negociación de numerosas convenciones multilaterales, regionales y bilaterales para proteger los recursos naturales aunque, es menester señalarlo, con enfoques parciales y sectoriales; es decir, se adoptaron instrumentos jurídicos para proteger recursos naturales específicos, como los humedales, ciertas especies de flora y fauna, áreas naturales de especial interés,¹ los recursos minerales, los hidrocarburos, etcétera, o para regular ciertas actividades específicas, como el comercio de especies en peligro de extinción, la contaminación marina derivada de buques, entre otros.²

¹ Véanse, por ejemplo, la Convención de la ONU sobre el derecho del mar de 1982, artículos 61 a 73; el Convenio sobre las marismas (humedales) de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, adoptado en Ramsar el 2 de febrero de 1971, en vigor desde el 21 de diciembre de 1975; Protocolo de enmienda, adoptado en París el 3 de diciembre de 1982, en vigor desde el 1 de octubre de 1986; la Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural, adoptada en París el 16 de noviembre de 1972, en vigor desde el 17 de diciembre de 1975; la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, adoptada en Washington D.C., el 3 de marzo de 1973, en vigor desde el 1 de julio de 1975; las enmiendas a la misma, adoptadas en Bonn el 27 de junio de 1979; la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, adoptada en Bonn el 23 de junio de 1979, en vigor desde el 7 de noviembre de 1983; el Acuerdo internacional sobre las maderas tropicales, adoptado en Ginebra el 18 de noviembre de 1983, en vigor desde el 1 de abril de 1985; y la Carta mundial para la naturaleza, adoptada por la AGONU a través de su resolución 37/7 del 28 de octubre de 1982.

Son también dignos de citarse numerosos acuerdos regionales. Por ejemplo, el Acuerdo sobre la conservación de los osos polares, adoptado en Oslo el 15 de noviembre de 1973, en vigor desde el 26 de mayo de 1976; el Convenio sobre la conservación de la naturaleza en el Pacífico Sur, adoptado en Apia el 12 de junio de 1976, en vigor desde el 28 de junio de 1990; el Tratado de cooperación para el desarrollo de la cuenca amazónica, adoptado en Brasilia el 3 de julio de 1979, en vigor desde el 2 de febrero de 1980; el Convenio sobre la conservación de la fauna y flora silvestres y los hábitats naturales en Europa, adoptado en Berna el 19 de septiembre de 1979, en vigor desde el 1 de junio de 1982; el Convenio para la conservación y ordenación de la vicuña, adoptado en Lima el 20 de diciembre de 1979, en vigor desde el 19 de marzo de 1982; el Acuerdo de la ASEAN sobre la conservación de la naturaleza y los recursos naturales, adoptado en Kuala Lumpur el 9 de julio de 1985, todavía sin entrar en vigor.

² Véase el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, adoptado en Londres el 2 de noviembre de 1973, en vigor desde el 2 de octubre de 1983. Modificado por el Protocolo adoptado en Londres el 17 de febrero de 1978.

Véanse, también, el Protocolo relativo al Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por contaminación por hidrocarburos, adoptado en Londres el 19 de noviembre de 1979, en vigor desde el 8 de abril de 1981; el Protocolo para enmendar el Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daño por contaminación por hidrocarburos, adoptado en Londres el 25 de mayo de 1984, todavía sin entrar en vigor; el Convenio relativo a responsabilidad civil en

Así pues, aunque en esta etapa la comunidad internacional adquirió una nueva percepción de los problemas ambientales, la relación entre el medio ambiente en su totalidad y los recursos naturales particulares se siguió tratando en forma sectorial y parcial.³

La globalización de los problemas ambientales

Al mismo tiempo que el debate sobre el medio ambiente incorporaba la variable del desarrollo, a partir de los años ochenta la comunidad científica mundial empezó a llamar la atención de los gobiernos con respecto a la degradación de algunos elementos globales del planeta. Vale la pena aclarar que cuando se habla de la "globalización" de los problemas ambientales, ello no implica que estos problemas sean "nuevos", sino que los avances en la información y la evidencia científica disponibles, así como los medios tecnológicos de comunicación modernos, han permitido a los gobiernos de todo el mundo entender, con una nueva dimensión, fenómenos con un impacto ambiental que ameritan una respuesta concertada. Por ejemplo, en la capa de ozono estratosférico se descubrió un agujero de 10 000 kilómetros sobre la Antártida y su adelgazamiento en el resto del mundo, fenómeno provocado por la introducción en la atmósfera de gases clorinados (clorofluorocarbono, halones, cloruro de metilo, etcétera).

Por otro lado, se presentó evidencia científica que mostró el deterioro de la calidad de la atmósfera debido a la concentración de gases de efecto invernadero de origen antropogénico (dióxido de carbono, metano, óxidos nitrosos, dióxido de azufre). También, se hizo notar la importancia de la diversidad biológica para mantener los ciclos biológicos en todos los ecosistemas del planeta.

Como resultado de lo anterior, se inició la negociación de instrumentos jurídicos que requirieron la incorporación de mecanismos innovadores para hacer frente a los problemas respecto de los cuales la comunidad internacional empe-

la esfera del transporte marítimo de materiales nucleares, adoptado en Bruselas el 17 de diciembre de 1971, en vigor desde el 15 de julio de 1975; el Convenio sobre limitación de responsabilidad por reclamaciones marítimas, adoptado en Londres el 19 de noviembre de 1976, en vigor desde el 1 de diciembre de 1986; el Convenio sobre responsabilidad civil por los daños de contaminación por hidrocarburos resultantes de la exploración y explotación de los recursos minerales de los fondos marinos, adoptado en Londres el 1 de mayo de 1977, todavía sin entrar en vigor; y el Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, adoptado en Londres el 29 de noviembre de 1990, todavía sin entrar en vigor.

³ Véanse Andronico Adede, *Digest of International Environmental Law*, Países Bajos, Elsevier, 1993; y Alexandre Kiss y Dinah Shelton, *International Environmental Law*, Nueva York, Transnational Publishers, 1991. El libro de Adede, publicado por la Cancillería mexicana, en español, aparecerá en breve (N. del E.).

zaba a adquirir una nueva comprensión, por su carácter global. Por ejemplo, en 1985 se adoptó el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, el cual significó la creación de una "Conferencia de las Partes" como mecanismo de administración y seguimiento del propio convenio, y reuniones periódicas de dicha conferencia para analizar la nueva información científica que fuese obteniéndose en torno al agotamiento de la capa de ozono estratosférico. El Convenio de Viena también previó la adopción de futuros protocolos derivados del mismo convenio, que establecerían obligaciones específicas respecto a problemas concretos que pudieran identificarse en el curso del tiempo.

El Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono se adoptó en 1987. Es un instrumento jurídico derivado del Convenio de Viena, pero independiente y con vida propia; así, creó su propia Conferencia de las Partes y su propio Secretariado. Además, incorporó obligaciones concretas consistentes en la reducción gradual de las sustancias identificadas como agotadoras de la capa de ozono en los anexos del propio protocolo, y un sistema de ajustes a los mismos que permitiría, en forma gradual, hacer más estrictos las metas y los calendarios de reducción y eliminación de las sustancias agotadoras de la capa de ozono y, en su caso, incorporar nuevas sustancias a estos anexos.

Otra importantísima innovación introducida por el Protocolo de Montreal es un sistema diferenciado de obligaciones para los países desarrollados y los países en desarrollo,⁴ que significa que estos últimos cuentan con un periodo de gracia de 10 años para cumplir con las mismas obligaciones establecidas en este protocolo. También se crea un fondo, al que contribuyen los países desarrollados, para financiar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el protocolo por parte de los países en desarrollo.⁵

Gracias al procedimiento de presentación de informes y revisión, el Protocolo de Montreal ha sido enmendado dos veces; por su parte, los calendarios de reducción y eliminación de la producción de las sustancias identificadas en los anexos han sido ajustados tres veces.

Conforme a la experiencia del Protocolo de Montreal, en 1988 fue creado el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC), con el mandato de compilar toda la información científica disponible sobre el problema de la acumulación en la atmósfera de gases de efecto invernadero de origen antropogénico. Tras tres años de reuniones, el PICC recomendó a la AGONU la adopción de una convención marco que, siguiendo el modelo del Protocolo de Montreal, permitiera la adopción de políticas de adaptación y mitigación a nivel internacional, para

⁴ Artículos 2 y 5 del Protocolo de Montreal.

⁵ Artículo 10 del Protocolo de Montreal.

hacer frente a un eventual calentamiento de la atmósfera global. La convención respectiva fue finalmente adoptada por aproximadamente 160 países durante la Cumbre de Río de Janeiro. Estos países reconocieron la validez del llamado "principio de precaución" y consideraron que, aun ante la falta de certeza científica absoluta sobre la magnitud y la localización del calentamiento global, los indicios eran más que suficientes para llevar a cabo algunas actividades preventivas.

También recibieron atención internacional otros dos temas: el movimiento transfronterizo de materiales y desechos peligrosos, y la diversidad biológica. Respecto al primero, se adoptó en 1988 el Convenio de Basilea, el cual entró en vigor en 1993. Respecto al segundo, durante la Cumbre de Río fue firmada, por más de 100 países, la Convención sobre la Diversidad Biológica, misma que entró en vigor en 1994.

La negociación del Convenio de Basilea sobre el tráfico ilícito de residuos y sustancias peligrosas puso al descubierto una creciente práctica de empresas privadas, originarias de países desarrollados, de trasladar sus residuos peligrosos a los territorios de países menos desarrollados. Para evitar este problema, el Grupo de los 77 intentó, sin éxito, incluir en este convenio una disposición que obligase a los países desarrollados a recibir, en retorno, los materiales peligrosos que hubiesen sido introducidos en forma ilegal a otro país. En cambio, se incluyó el requisito de la notificación previa informada, conforme al cual el país de origen de los desechos peligrosos está obligado a notificar al país receptor sobre cualquier movimiento transfronterizo de dichos materiales que vayan a realizar las industrias localizadas en su territorio. En 1993 y 1994, un grupo de expertos legales patrocinado por el PNUMA analizó, además, la conveniencia de adoptar un protocolo sobre responsabilidad y compensación por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su disposición.

Por lo que toca a la Convención sobre Diversidad Biológica, las reuniones de expertos, preparatorias de la negociación de este instrumento jurídico, debatieron el planteamiento de algunos países en el sentido de que la diversidad biológica debería considerarse "patrimonio común de la humanidad". Este concepto recibió el rechazo de los países en desarrollo en cuyos territorios, coincidentemente, se encuentra localizada la mayor riqueza biológica del planeta. El principio de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales prevaleció por encima de la iniciativa de otorgar un interés jurídico a todos los países sobre los recursos biológicos localizados en las zonas sujetas a la jurisdicción nacional. Así pues, por un lado, en el instrumento finalmente adoptado se consigna la obligación de los Estados miembros de realizar inventarios de los recursos biológicos localizados en sus respectivos países; por el otro, se establece que el acceso a los recursos genéticos de cada país se hará conforme a reglas expresamente negociadas entre los Estados interesados.

Todos estos instrumentos internacionales siguen un modelo similar. Algunos de los elementos comunes que deben destacarse son los siguientes:

1. La creación de una Conferencia de las Partes como ente en el cual reside la toma de decisiones.
2. La creación de un Secretariado con amplia competencia para instrumentar y dar seguimiento a las decisiones de las partes del tratado correspondiente.
3. Descansan en la evidencia e información científica disponible en la materia para ajustar los compromisos adquiridos y hacerlos más estrictos.
4. Se diferencian las obligaciones de los Estados de acuerdo con su responsabilidad en las causas del problema correspondiente.
5. Se establece un procedimiento de presentación de informes, evaluación y revisión del cumplimiento de obligaciones por parte de los países miembros.
6. Los procedimientos de presentación de informes y revisión pretenden servir, además, como un sistema de advertencia temprana y oportuna de eventuales problemas ambientales, y como un mecanismo de supervisión del grado de cumplimiento por parte de los Estados miembros.
7. Se establecen mecanismos para apoyar el cumplimiento de los compromisos, como financiamiento y capacitación de recursos humanos para los países que los soliciten; igualmente, se habla de cooperación internacional en materia de tecnologías amigables para el medio ambiente, etcétera.

El debate sobre medio ambiente y desarrollo, y el compromiso mundial para promover el desarrollo sustentable

La incorporación de los problemas del desarrollo a la discusión sobre medio ambiente dio lugar a la creación, por parte de la 38 AGONU, de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como Comisión Brundtland, en honor a su presidenta, la señora Gro Harlem Brundtland, en aquella época primera ministra de Noruega. El mandato de ese grupo, en sus tres años de existencia, fue reexaminar los aspectos más críticos de la relación entre el medio ambiente y el desarrollo, y formular propuestas concretas y nuevas para enfrentar los problemas relativos.

En su informe final, titulado *Nuestro futuro común*, la Comisión Brundtland propuso la necesidad de orientar las actividades económicas y el desarrollo hacia un desarrollo sustentable, definido como “el desarrollo que enfrenta las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de futuras generaciones de enfrentar sus propias necesidades”. Esta definición fue complementada, en 1989, por el Consejo de Administración del PNUMA, el cual afirmó que el desarrollo sustentable es un “progreso hacia la equidad nacional e internacional, así como el mantenimiento, uso racional y mejoramiento de los recursos naturales que inciden en la fortaleza ecológica y el crecimiento económico”.⁶

El debate sobre el medio ambiente y el desarrollo continuó siendo parte de la agenda de las Naciones Unidas; así, en 1989 la AGONU aprobó la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), mejor conocida como la Cumbre de Río.⁷ El acuerdo, aun sobre el nombre mismo de la conferencia, implicó agrios encuentros entre los países desarrollados y en desarrollo, ya que los primeros deseaban tratar sólo los problemas ambientales, mientras que los segundos veían inextricablemente vinculados los problemas ambientales con la cuestión del desarrollo. Dos años de negociaciones dieron lugar a una montaña de papel, cuya efectividad en la vida real aún está por verse.⁸

De esta manera, la comunidad internacional continúa experimentando y buscando mecanismos jurídicos innovadores para lograr una protección efectiva del medio ambiente a nivel global, muchos de los cuales, como hemos visto, ya han sido incorporados en instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes. Al mismo tiempo, resulta ya indispensable considerar un nuevo concepto: el del desarrollo sustentable. En efecto, cada uno de los cinco instrumentos básicos adoptados por la CNUMAD incorpora compromisos de los Estados para enfrentar los problemas de medio ambiente y desarrollo en las décadas que vienen;⁹ además, todos y cada uno de ellos habla de la necesidad de promover el desarrollo

⁶ ONU, documento A/44/25, 1989.

⁷ Resolución 44/228 de la Asamblea General de la ONU, del 22 de diciembre de 1989.

⁸ Para un análisis jurídico de los resultados de la Cumbre de Río, véase Alberto Székely y Diana Ponce Nava, “La Declaración de Río y el derecho internacional ambiental”, en Alberto Glender y Víctor Lichtinger (comps.), *La diplomacia ambiental*, México, SRE-FCE, 1994, pp. 306-333.

⁹ Los cinco documentos adoptados en la Cumbre de Río fueron los siguientes:

- a) La Convención marco sobre cambio climático (jurídicamente vinculante).
 - b) El Convenio de diversidad biológica (jurídicamente vinculante).
 - c) La Declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo (no vinculante).
 - d) La Declaración autorizada no vinculante sobre el aprovechamiento y uso sustentable de todos los tipos de bosques (no vinculante).
 - e) La Agenda 21 (no vinculante).
-

sustentable. El principio 27 de la Declaración de Río va más allá de la mera mención del concepto e indica la obligación de los Estados y las personas de cooperar de buena fe para el ulterior desarrollo del derecho internacional para el desarrollo sustentable.¹⁰

¿Debe pensarse que el derecho internacional ambiental es diferente del derecho internacional para el desarrollo sustentable? El derecho internacional para el desarrollo sustentable no reemplaza al derecho internacional ambiental, sino que es parte del derecho internacional en su totalidad. Más aún, el derecho internacional ambiental está siendo transformado en gran parte por el concepto y los requerimientos del propio desarrollo sustentable.

Un análisis del concepto de “desarrollo sustentable” nos indica que contiene los siguientes elementos:

1. La idea de que deben tomarse en cuenta las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
2. La necesidad de asegurar que los recursos naturales, renovables y no renovables, sean conservados y no se agoten.
3. El requerimiento de que el acceso y el uso de los recursos naturales tome en cuenta, en forma equitativa, las necesidades de todos los pueblos.
4. El reconocimiento de que los temas del medio ambiente y el desarrollo sustentable sean tratados en forma integrada.

Aunque el concepto de “desarrollo sustentable” no es un concepto legal, tiene implicaciones legales, como las siguientes:

1. Una serie de conflictos que requieren de la cooperación multilateral para su resolución: entre dichos conflictos se encuentran aquellos que pueden existir entre los países del norte y el sur, entre el medio ambiente y el desarrollo, entre las prioridades nacionales y las prioridades internacionales, entre las generaciones presentes y las futuras, y entre los intereses individuales y los colectivos.

¹⁰ El principio 27 de la Declaración de Río indica lo siguiente: “Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera de desarrollo sostenible.”

2. Incluye la regulación, en instrumentos jurídicos, no sólo de estándares mínimos de calidad ambiental, sino también de los procesos de producción vinculados con las actividades económicas.
3. Una larga lista de instrumentos adoptados por la comunidad internacional.¹¹

Medio ambiente y comercio

Un aspecto adicional a destacar en el análisis de la evolución del derecho internacional ambiental radica en la tendencia reciente en la política económica internacional que plantea que los esquemas convencionales de libre comercio son un medio para promover el desarrollo y para generar y distribuir la riqueza entre las naciones del mundo. Esta tendencia ha influido en las negociaciones ambientales internacionales de dos maneras: por un lado, los Estados se han mostrado reacios a aceptar compromisos jurídicamente vinculantes, por temor a que pudiesen convertirse en obstáculos a sus actividades comerciales y a la más plena realización de una nueva política económica.¹² Por el otro, las negociaciones comerciales internacionales han sido objeto de una intensa galvanización, como lo demuestran las reuniones sostenidas en estos últimos tres años en foros internacionales como la Ronda Uruguay del GATT — que resultó en la creación de la Organización Mundial de Comercio — y, en el ámbito regional, la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

En todas estas negociaciones se ha venido planteando la necesidad de integrar las políticas comerciales y las políticas ambientales. Se propone, entonces, que los mercados nacionales e internacionales sean usados como mecanismo para internalizar los costos ambientales de los productos que se introducen al mercado, incorporando el valor ambiental de los recursos naturales y otros costos externos a los precios de producción. De esta manera, los mercados por sí mismos generarán precios que reflejarán mejor los costos de producción que, a su vez, reflejen los costos ambientales y sociales.¹³

¹¹ Véase "Report of a Consultation on Sustainable Development: The Challenge to International Law. Convened by the Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD)", sustentado en St. George's House, Windsor Castle, Inglaterra, del 27 al 29 de abril de 1993, (mimeo).

¹² Alberto Székely, "El reto del desarrollo sustentable" en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994, pp. 522-523

¹³ David Hunter, Julia Sommér y Scott Vaughan, *Concepts and Principles of International Environmental Law. An Introduction*, Ginebra, PNUMA (Serie sobre medio ambiente y comercio, núm.2), 1994, pp. 7-8.

Si los mercados lograrán por sí mismos la internalización de los costos ambientales y sociales en los productos que llegan a los consumidores finales, está todavía por verse. También está por verse el impacto que tenga la liberalización del comercio en el medio ambiente global o local. Mientras tanto, muchos de los instrumentos internacionales ambientales promovidos en los últimos años demuestran que la confianza que los países depositan en el mercado como instrumento único para una mejor gestión ambiental es limitada.

En efecto, los países con más experiencia en la aplicación de instrumentos regulatorios de gestión ambiental —por ejemplo, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)— han comprobado en la práctica que la imposición de regulaciones ambientales resulta sumamente costosa y tiene efectos en la competitividad internacional de sus industrias. Como respuesta, muchos países han establecido en sus leyes internas estándares ambientales aplicables a los exportadores extranjeros incluyendo, como mecanismo de coacción, la posibilidad de aplicar sanciones comerciales en forma unilateral.

En efecto, en los últimos años se han multiplicado los casos en los cuales países individuales aplican medidas unilaterales —como embargos comerciales— a países que exportan ciertos productos sin cumplir con un mínimo de estándares ambientales.¹⁴ La constante en todos esos casos ha sido que mientras los países que imponen las sanciones comerciales unilateralmente argumentan que el producto embargado tiene un impacto nocivo en el medio ambiente o en el *status* de los recursos naturales, los países que sufren el embargo argumentan que, en realidad, se trata de una restricción comercial encubierta para contrarrestar la competitividad del país exportador. Este fenómeno ha dado lugar a la necesidad de establecer mecanismos internacionales de solución de controversias que permitan evitar las regulaciones ambientales que en realidad son restricciones comerciales encubiertas, y dilucidar cuándo una disputa es comercial o cuándo es estrictamente ambiental.

Otra consecuencia del fenómeno del traslapeo entre medio ambiente y comercio ha sido la proliferación de acuerdos e instrumentos jurídicos internacionales que buscan regular ambos aspectos. Muchos acuerdos internacionales requieren a los Estados que establezcan un sistema económico internacional abierto, y hacen advertencias en contra de las acciones ambientales unilaterales que se constituyen en discriminación injustificada en el comercio internacional.

¹⁴ Por ejemplo, el caso del atún-delfín entre México y Estados Unidos; el caso de las maderas tropicales entre Malasia y la Unión Europea; el caso de los refrescos enlatados entre Dinamarca y la Unión Europea.

Al respecto, el capítulo 39 de la Agenda 21 establece como objetivo lo siguiente:

Promover, mediante el desarrollo progresivo de acuerdos o instrumentos negociados universal o multilateralmente, normas internacionales para la protección del medio ambiente que tengan en cuenta las diferentes situaciones y capacidades de los países. Los Estados reconocen que las políticas ambientales deberían hacer frente a las causas fundamentales de la degradación del medio ambiente, para prevenir de ese modo que las medidas redunden en restricciones innecesarias del comercio. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta del comercio internacional. Se deberían evitar las medidas unilaterales para hacer frente a los problemas ambientales fuera de la jurisdicción de los países importadores. Las medidas que se adopten para resolver problemas ambientales internacionales deberían basarse, en lo posible, en un consenso internacional. Las medidas internas orientadas a lograr ciertos objetivos ambientales pueden requerir la adopción de medidas comerciales para que resulten eficaces. En caso de que fuera necesario adoptar medidas de política comercial para aplicar las políticas ambientales, se deberían aplicar ciertos principios y normas. Entre ellos podrían figurar el principio de no discriminación; el principio de que la medida comercial elegida debería ser la que aplicara el mínimo necesario de restricciones para lograr los objetivos; la obligación de velar por el uso transparente de las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente y de notificar debidamente sobre las normas nacionales; y la necesidad de tener en cuenta las condiciones especiales y las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo a medida que avanzan hacia los objetivos ambientales convenidos a nivel internacional.

En el plano regional y bilateral, los acuerdos internacionales adoptados en los últimos dos o tres años tienden a ser mucho más intrusivos en las políticas y acciones nacionales de los Estados partes de dichos tratados, que lo que hubiera resultado aceptable hasta hace 10 años. El mejor ejemplo de este enfoque es el Acuerdo para la Cooperación Ambiental en América del Norte, uno de los dos acuerdos paralelos al TLC. En él se establecen procedimientos para asegurar que ninguno de los tres Estados miembros —Canadá, Estados Unidos y México— tendrá ventajas económicas comparativas derivadas de la no aplicación de sus propias leyes y estándares ambientales; la puesta en marcha de dichos procedimientos resultará de la falta repetida por parte de las autoridades gubernamentales de aplicar sus leyes ambientales.

Los procedimientos en cuestión son sumamente complicados y tortuosos; en la práctica, su realización, en relación con un caso concreto, podría implicar varios años de presentación de informes y argumentos. Además, el resultado final podría implicar la aplicación de una sanción de 20 millones de dólares o la suspensión de los beneficios comerciales derivados del TLC al Estado infractor. Esto nos demues-

tra que el derecho internacional ha dejado de ser meramente declarativo y se han empezado a desarrollar mecanismos de aplicación coactiva a los Estados que no realicen las acciones nacionales necesarias para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

Participación e influencia de México

Dado que, como se ha visto, el derecho internacional ambiental ha evolucionado en un sentido en el cual no sólo es importante firmar y ratificar tratados internacionales, sino asegurar su cumplimiento, llegar a una conclusión sobre el grado de participación de México y su influencia en la formulación de instrumentos jurídicos internacionales implica evaluar su presencia en foros ambientales internacionales, así como la efectividad de los mecanismos y los recursos de que dispone para cumplir con las obligaciones y los compromisos adquiridos internacionalmente.

Presencia de México en foros internacionales

Una evaluación de las participaciones que México ha tenido en los foros internacionales que han tenido lugar en los últimos 30 años, mencionados en la primera parte de este ensayo, nos indica que nuestro país ha logrado tener una presencia importante en la mayor parte de ellos, en muchos casos como un actor clave para el desarrollo del derecho ambiental internacional.

Efectivamente, para México no fue difícil tomar parte en la batalla internacional por la soberanía sobre los recursos naturales. El principio estaba ya consagrado en la Constitución de 1917; sobre esa base, por ejemplo, el presidente Lázaro Cárdenas decretó la expropiación petrolera. En este contexto, México, junto con otros países latinoamericanos, logró obtener un papel de liderazgo en la reivindicación del derecho soberano de los Estados sobre sus recursos naturales. Debe destacarse, también, que el gobierno mexicano fue el autor intelectual y el principal promotor de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada como resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. México participó en la negociación y adopción de numerosos tratados ambientales que, según se explicó, fueron formulados con enfoques sectoriales y parciales. Así, nuestro país es Estado parte de tratados tan diversos como el Convenio de Londres sobre Vertimientos, la Convención de la UNESCO sobre el Patrimonio Natural y Cultural o la Convención Ballenera Internacional, entre otros.¹⁵

¹⁵ Un inventario completo de los tratados en materia de medio ambiente y recursos naturales de

México estuvo entre los primeros países que estableció una representación permanente ante el PNUMA, en Nairobi, Kenia, en donde se instaló una embajada desde 1974. Igualmente, un mexicano, Pablo González Casanova, fue miembro de la Comisión Brundtland; desafortunadamente, por desacuerdos respecto a los procedimientos de trabajo, el doctor González Casanova dejó de participar en dicha comisión al muy poco tiempo de haber iniciado sus trabajos.

Cuando el debate internacional dirigió su atención al tratamiento de temas globales, México fue también un actor importante. Por ejemplo, fue el primer país en depositar el instrumento de ratificación del Protocolo de Montreal; posteriormente, su participación en las negociaciones que crearon el Fondo Ejecutivo que financiaría proyectos de reducción y eliminación de sustancias dañinas a la capa de ozono en los países en desarrollo fue fundamental. De esta manera, México se convirtió en el primer presidente de dicho fondo ejecutivo.

Por otro lado, en las negociaciones sobre cambio climático, México fue promotor de los principios de “responsabilidad común pero diferenciada”, y de “precaución”, habiendo ocupado la copresidencia de uno de los grupos de trabajo del Comité Intergubernamental de Negociación de la Convención Marco sobre Cambio Climático.

En lo que respecta a la negociación del Convenio sobre Diversidad Biológica, México se opuso terminantemente a que la diversidad biológica fuera considerada “patrimonio común de la humanidad”; en cambio, estuvo a favor de que prevaleciera el principio de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales.

En el tema del movimiento transfronterizo de desechos y materiales peligrosos, el concepto que los países en desarrollo, en conjunto, no lograron introducir en el Convenio de Basilea, consistente en lograr el retorno al país de origen de los desechos introducidos ilegalmente a otro, había sido ganado por México desde 1985, en el Anexo III “Acuerdo de cooperación entre México y Estados Unidos sobre movimientos transfronterizos de desechos y sustancias peligrosas”, del convenio firmado con Estados Unidos en 1983, o Acuerdo de la Paz.¹⁶

En su experiencia bilateral con Estados Unidos, México fue siempre partidario de otro principio que después ha ganado aceptación en la mayor parte de los tratados ambientales internacionales: el de la notificación previa y la consulta en el caso de actividades con impactos potencialmente transfronterizos.

los que México es Estado parte se encuentra en México, Senado de la República, *México: Relación de tratados en vigor, 1993*, México, SRE, 1993, 305 pp.

¹⁶ Convenio entre México y Estados Unidos sobre cooperación para la protección y el mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza, firmado en La Paz, Baja California Sur, el 14 de agosto de 1983.

La presencia de México en las negociaciones preparatorias de la Cumbre de Río fue constante, coherente y articulada. Nuestro país fue uno de los ocho países en desarrollo que participaron en el selectísimo grupo que redactó la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y sus posturas quedaron consignadas a lo largo de la Agenda 21. Por ejemplo, su oposición a la utilización de medidas comerciales unilaterales como pretexto para lograr objetivos de protección ambiental.

En el área de los vínculos y las relaciones entre medio ambiente y comercio, México ha contribuido también al desarrollo del derecho internacional ambiental. En el caso del atún-delfín con Estados Unidos, la argumentación de nuestro país, ante un panel de solución de controversias del GATT, logró una decisión a su favor. Dicha decisión estableció que el embargo comercial aplicado a las exportaciones mexicanas de atún, por parte de Estados Unidos, era contrario al derecho internacional; además, indicó que implicaba una aplicación extraterritorial de los estándares de Estados Unidos. Desafortunadamente, el gobierno mexicano decidió no llevar dicha decisión hasta sus últimas consecuencias porque, en su momento, hubiera obstaculizado las negociaciones del TLC.

En el mismo ámbito del medio ambiente y el comercio, el sistema de solución de controversias establecido por México en el acuerdo ambiental paralelo al TLC está siendo utilizado como modelo y precedente en otras regiones del planeta para establecer regímenes de intercambio comercial entre países con diferentes niveles de desarrollo.

Instrumentación a nivel nacional de los compromisos internacionales

Una rápida revisión muestra que los instrumentos regulatorios y las instituciones de gestión ambiental en México han sufrido constantes cambios, al igual que en el resto del mundo.¹⁷ Sin embargo, es claro que dichos cambios han ocurrido en forma reactiva a los eventos y fenómenos que ocurren en el plano internacional. Así, por ejemplo, siguiendo las tendencias internacionales, la legislación mexicana, a partir de la época revolucionaria hasta la década de los setenta, estaba dirigida claramente a la regulación de la explotación de los recursos naturales, como sustento y base de la actividad productiva. Dentro de las disposiciones específicas en materia de conservación de recursos naturales que pueden mencionarse, se encuentra la Ley de Conservación de Suelo y Agua, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 6 de julio de 1946, que tenía por objeto fomentar,

¹⁷ Diana Ponce Nava, "Estudio comparativo de legislación ambiental en México, Canadá y Estados Unidos", documento de trabajo del Instituto Nacional de Ecología, 1993, (mimeo).

proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas, básicos para la agricultura nacional. También son notorios los ordenamientos relativos al establecimiento de parques nacionales, antecedente directo del actual Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, promulgados por los años 1936 a 1940.

El 23 de marzo de 1971 se promulgó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación (LFPC), que cubría únicamente aspectos de contaminación y no la conservación de recursos naturales; dicha ley tenía un enfoque de sanidad ambiental, con vistas a “no afectar al vecino”. La LFPC fue la primera ley propiamente ambiental;¹⁸ su promulgación coincidió con la adopción, en 1972, de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano que, como se explicó en la primera parte de este ensayo, fue el primer instrumento en el cual la comunidad internacional reconoció la importancia de proteger el medio ambiente.

El 11 de enero de 1982 se promulgó una nueva ley, denominada Ley Federal de Protección al Ambiente, que fue enmendada y adicionada el 27 de enero de 1984. Esta ley conceptualiza al medio ambiente en una forma más general y más global. Habla de conservar, proteger, preservar, mejorar y restaurar el medio ambiente, así como los recursos que lo integran. Por otra parte, regula la prevención y el control de los contaminantes y las causas reales que los originan. Las enmiendas de 1984 fueron introducidas fundamentalmente para cambiar las referencias a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, por la nueva Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano.

Nuevamente en coincidencia con lo que estaba sucediendo en el plano internacional, un año después de la publicación del Informe Brundtland, en 1988 se promulgó en México la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente (LGEEPA), ley llamada “ómnibus” porque comprende todos y cada uno de los aspectos relativos a la protección y el mejoramiento ambiental. Además de establecer un sistema de concurrencias entre la Federación, los estados y los municipios, regula en forma integral la política ecológica del gobierno mexicano con el establecimiento de disposiciones en materia de ordenamiento ecológico, evaluación de impacto y riesgo ambiental, protección de la flora y la fauna

¹⁸ Esta ley sirvió de base para la promulgación de los primeros reglamentos relativos al control y la prevención de la contaminación, como:

a) Reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por humos y polvos, *Diario Oficial*, 17 de septiembre de 1971.

b) Reglamento para el control y la prevención de la contaminación de las aguas, *Diario Oficial*, 29 de marzo de 1973.

c) Reglamento para la prevención y el control de la contaminación ambiental generada por la emisión de ruidos, *Diario Oficial*, 2 de enero de 1976.

d) Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, *Diario Oficial*, 23 de enero de 1979.

silvestres y acuáticas, aprovechamiento racional de los elementos naturales, prevención y control de la contaminación del aire, el agua y el suelo, participación social y medidas de control y seguridad, así como sanciones.

Como lo recomendaba el Informe Brundtland, la LGEEPA incorporó un enfoque integral a la gestión de los problemas ambientales, conceptualizándose a los ecosistemas como una unidad y reconociéndose la importancia de mantener el equilibrio ecológico como requisito para proteger la salud humana y los recursos naturales en general.

Es relevante para nuestro análisis notar que las autoridades administrativas encargadas de la gestión ambiental en México han gozado, tradicionalmente, de amplia discrecionalidad en la elaboración, la promulgación y la aplicación de las leyes, los reglamentos y las normas técnicas. En el ámbito internacional, los expertos de todas partes del planeta han venido proclamando que el ejercicio de discrecionalidad es contrario a una gestión administrativa de carácter más moderno, en la cual el escrutinio público es necesario para evitar el abuso en el ejercicio de las funciones públicas. La Agenda 21 recomienda, a lo largo de sus 40 capítulos, la adopción de sistemas transparentes de gestión ambiental, con amplia apertura a la participación pública.

El problema de la discrecionalidad administrativa fue enfrentado parcialmente a través de la promulgación, el 1 de julio de 1992, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN). Esta ley establece una serie de requisitos que deberán cumplir las dependencias del Ejecutivo en la elaboración, la promulgación y la aplicación de las normas técnicas, a las cuales se denomina ahora normas oficiales mexicanas. La LFMN obliga a las dependencias del Ejecutivo a consultar entre sí y a publicar los anteproyectos en el *Diario Oficial* de la Federación, para que durante 90 días naturales el público interesado presente sus comentarios.¹⁹ Es indudable que este proceso de consulta intragubernamental y de escrutinio público limitará el grado de discrecionalidad que en general tienen las autoridades en la aplicación de las leyes y reglamentos.

Otro hecho notable fue la creación, en 1992, de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), que fue sin duda una respuesta institucional a las declaraciones hechas contra México, en el contexto de las negociaciones del TLC, por los opositores a dicho acuerdo, quienes proclamaban que nuestro país no era un digno socio comercial por no cumplir adecuadamente sus propias leyes ambientales. El contar desde hace tres años con una institución gubernamental dedicada exclusivamente a asegurar la observancia de las normas ambientales busca ser una prueba del compromiso mexicano de cumplir con sus obligaciones

¹⁹ De acuerdo con el artículo 47 de la ley mencionada.

internacionales. Además, la PROFEPA ha intentado ser un cauce formal para dar acceso al público a reclamaciones derivadas de problemas ambientales.

Conclusiones

La protección del medio ambiente y los recursos naturales en todo el mundo en los últimos 30 años ha generado cambios radicales en el derecho internacional. Dichos cambios han producido reglas internacionales intrusivas respecto de lo que sucede a nivel nacional, que reclaman apertura y transparencia, y que buscan asegurar el cumplimiento efectivo de las obligaciones adquiridas por los países.

Aunque México ha sido un actor importante en las negociaciones internacionales en la materia, y en la mayor parte de los casos ha logrado tener una presencia articulada e influyente, la instrumentación a nivel interno de los compromisos internacionales tiende a presentar problemas. En general, la agenda ambiental mexicana ha sido reactiva ante los eventos y los fenómenos internacionales.

La agenda de reuniones, temas y foros internacionales en materia de protección ambiental y de los recursos naturales nos indica que el futuro inmediato demandará la adopción de más compromisos internacionales y que, cada vez más, los tratados internacionales incorporarán mecanismos para asegurar el cumplimiento por parte de los Estados. México tiene recursos humanos capacitados para hacer frente a esta tendencia internacional, y para procurar, en lo interno, que la agenda mexicana sea menos reactiva. México deberá continuar contribuyendo a los debates internacionales con enfoques propositivos, asegurando que los intereses nacionales estén debidamente resguardados y promoviendo el desarrollo progresivo del derecho internacional.
