

*La herencia ambiental y la evolución normativa en México**

Aquilino Vázquez García**

<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v9i8.413>

* Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Medio Ambiente y Derecho Ambiental, los días 26, 27 y 28 de mayo de 2011, en la Universidad Alas Peruanas Filial Chimbote.

** Abogado, especialista en el Environmental Law Institute de Washington DC, doctorando en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), docente universitario, presidente fundador de la Liga Mundial de Abogados Ambientalistas (LIMAA).





Glorieta

Empezaremos abordando el significado de la herencia cultural. Esta se entiende como el conjunto de bienes, materiales o inmateriales considerados de interés relevante para la permanencia de la identidad y la cultura de un pueblo. Por tanto, al referirnos a este tema, se involucra toda la historia de la humanidad, ya que no tenemos los mismos ecosistemas y ambientes. Tal y como decía Charles Darwin en su teoría de la evolución por la selección natural: “Me temo que la principal conclusión que se desprende de la lectura de este libro, a saber, que el hombre descende de una forma orgánica de rango inferior; irritará grandemente a muchas personas. Sin embargo, no cabe duda de que somos la progenie evolucionada de criaturas primitivas”. Darwin fue el primero en dar una explicación racional y documentada de la manera en que habría ocurrido la evolución, es decir, demostró en forma bastante concluyente que hay un proceso de selección natural que puede describirse del siguiente modo.

Todas las cosas vivientes muestran una tendencia a cambiar y los cambios hereditarios son transmitidos de una generación a otra. “Aquellos individuos afectados por cambios hereditarios les dan una ventaja definida sobre sus semejantes, sobrevivirán más probablemente en la lucha por la existencia y reproducirán sus cualidades. Los individuos menos favorecidos, por otro parte, tenderán a desaparecer gradualmente. Así en el curso de muchas generaciones, las especies tenderán a mostrar un cambio gradual en dirección hacia una más perfecta adaptación al medio en que viven”.¹

Con base en ello, están íntimamente entrelazadas la relación evolución-ambiente-daño, para una supervivencia desde lo más básico hasta lo más complejo, dejando quizá la más palpable de las herencias: la adaptación a un nuevo ambiente modificado por el hombre a lo largo de su historia, llegando a las consecuencias ambientales que sufrimos diariamente por la explotación inadecuada de recursos naturales.

En la época prehispánica, el territorio que hoy conocemos oficialmente como Estados

¹ Darwin, Charles. *On the origin of species*. Greenwood Press: Connecticut, London.

Unidos Mexicanos poseía un equilibrio casi sagrado entre los antepasados. Por ejemplo, los mayas crearon una civilización que, a través de los siglos, experimentó una serie de cambios. Formaron grupos diferenciados por su posición económica, trabajo o actividad principal y por su pertenencia a determinadas familias dentro de la estructura religiosa y política. Aunque no contaron con animales de carga y tiro para el desarrollo de su trabajo, ni con vehículos rodantes e instrumentos metálicos para la práctica intensiva del comercio, combinaron múltiples posibilidades de transporte a través de ríos, costas, senderos e incluso construyeron anchas y largas calzadas de piedra.

Cimentaron el avance en dos aspectos fundamentales: un profundo conocimiento del medio ambiente y una notable calidad de las actividades humanas. Crearon sistemas de agricultura intensiva como los campos levantados, las terrazas agrícolas y las huertas frutales. Inventaron también ingeniosos sistemas de captación y almacenamiento de agua pluvial como los canales, las aguadas y los chultunes o depósitos subterráneos.² Lo que nos indica un mayor equilibrio entre las actividades necesarias para la evolución y crecimiento de su sociedad, conocido actualmente como sustentabilidad.

Durante la Época de la Conquista, en México hubo un gran cambio en cuanto al aprovechamiento de los recursos, se incrementó descomunalmente la explotación de recursos naturales, particularmente en las minas, uno de los principales ejes económicos de la Época Colonial. Por ejemplo, el estado de Aguascalientes, durante la Época Colonial, no tuvo en este terreno ninguna significación, de no ser por las minas de plata que explotaron en pequeña escala los jesuitas en Asientos; adquirió a fines del siglo XIX un papel protagónico, hasta convertirse en uno de los más importantes productores de cobre y plomo del país.

Durante sus primeros años de operación, el plomo fue el principal producto de la Fundición de Aguascalientes: 6 460 toneladas en 1897 y 14 000 en 1902, que representaban 13% de la producción nacional de ese metal. Después tuvo más importancia el cobre, del cual llegaron a producirse 17 000 toneladas en 1907, equivalentes a 30% de la producción nacional. La plata, que se exportaba asociada al plomo, también tuvo mucha importancia: los 436 kilos que se obtuvieron en 1907 representaban 22% de la producción nacional y tenían un valor de 18.2 millones de pesos de la época.

La llegada de la familia Guggenheim a Aguascalientes y la puesta en operaciones de su fundición se tradujo para las minas de Asientos y Tepezalá en una nueva bonanza. En 1897, las 13 minas que estaban activas daban ocupación a 869 obreros y produjeron 21 mil toneladas de mineral. A pesar de ciertos accidentes, que costaron la vida de muchos hombres, las cosas

² <http://www.mexicodesconocido.com.mx/amanecer-y-ocaso-de-los-mayas-parte-2.html>

evolucieron favorablemente durante los 10 años siguientes. Las 16 minas que estaban abiertas en 1907 daban empleo a un total de 1 422 obreros y su producción alcanzó las 72 mil toneladas, cuyo valor aproximado era de 1.1 millones de pesos. El problema estribó en las condiciones de excepción, bajo las cuales operaron las empresas de la familia Guggenheim: no pagaban impuestos, imponían a sus obreros salarios de miseria y jornadas de trabajo de 12 horas diarias y procuraban tan sólo su propio beneficio, sin reparar en el desarrollo de la región con cuyos productos lucraban.³

Entonces, tomando en cuenta la principal de las actitudes depredatorias que acarrearón la revolución industrial, la utilización de recursos naturales para un beneficio económico, sin considerar la afectación al ambiente fue hasta el 28 de junio de 1999, que se adicionó a nuestra Carta Magna el texto que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.

Así pues, herederos de actividades como ésta, hemos llegado a lo que hoy conocemos bajo el término de Cambio Climático. A partir de la década de los 70, se comenzó a apreciar el fenómeno de la contaminación atmosférica, lo que llevó a algunos países a alertar sobre la necesidad de reducir los gases contaminantes vertidos a la atmósfera. En México, los estragos del calentamiento global y el desequilibrio medioambiental han sido evidentes desde hace varias décadas, los peores desastres naturales comenzaron a registrarse con eventos sísmicos y climáticos.

El 19 de septiembre de 1985, en la Ciudad de México, miles de personas murieron bajo los escombros de decenas de edificios a causa de un primer sismo de 8.1 grados en la escala de Richter, y una réplica de menor intensidad al día siguiente. En 1988, el Huracán Gilberto azotó las costas del Golfo de México, ocasionando estragos principalmente en Yucatán, arrasó con más del 50% de las playas acabando con servicios e infraestructura.

En 1995, el Huracán Henriette tocó tierra en Cabo San Lucas y Sinaloa, obligando la intervención de los servicios de la Secretaría de la Defensa Nacional para brindar ayuda a los damnificados, en el mismo año, el Huracán Ismael tocó puerto en Topolobampo. Posteriormente, en octubre, el país vivió un sismo de en las costas de Guerrero, Oaxaca, Jalisco y Colima. En septiembre de 1997, las mismas zonas de Oaxaca y Acapulco sintieron el embate del Huracán Paulina.

En el sentido de los costos generados por los desastres naturales, de acuerdo a la Asociación Mexicana de las Instituciones de Seguros y las indemnizaciones que las aseguradoras han tenido que realizar, se presenta la siguiente lista de los desastres más onerosos:

³ Beatriz Rojas, Jesús Gómez Serrano, Andrés Reyes Rodríguez, Salvador Camacho y Carlos Reyes Sahagún. *Breve historia de Aguascalientes*, Fondo de Cultura Económica: México, 1994.

1. Huracán Wilma (2005) 1, 752 mdd
2. Inundaciones en Tabasco (2007) 700 mdd
3. Huracán Gilberto (1997) 567 mdd
4. Terremoto DF (1985) 473 mdd
5. Huracán Isidoro (2002) 308 mdd
6. Huracán Emily (2005) 302 mdd
7. Huracán Stan (2005) 228 mdd
8. Huracán Kenna (2002) 176 mdd
9. Huracán Juliette (2001) 90 mdd
10. Huracán Paulina (1997) 62 mdd⁴

Todos estos desastres, por mencionar algunos, generaron muchos esquemas que poco a poco se fueron haciendo evidentes en la legislación ambiental nacional, con la siguiente evolución:

PRECEDENTES Y DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL MEXICANA

Primera Etapa (1917-1970): Dispersión legislativa, leyes sectoriales.

I. Constitución (1917)

- Art. 27: Protección de los Recursos Naturales.
- Art. 73: Prevención y control de la contaminación.
- Art. 25: Cuidado del Ambiente.

II. Ley de Aguas de Propiedad Nacional (1934).

III. Código Sanitario (1955)

- Control de la contaminación como problema de salud pública.

⁴ Texto tomado de Los Peores Desastres Naturales en México, en la página web <http://www.explorandomexico.com.mx/about-mexico/4/17/> visitada el día 26 de abril de 2011 a las 13:38 hrs.

En esta etapa, es más preocupante la salud pública, que el agotamiento y aprovechamiento racional de los Recursos Naturales, ya que un país que acaba de pasar por una revolución debe encontrar la solución para mejorar su economía.

SEGUNDA ETAPA (1970 – 1982) Primeros intentos para sistematizar la Legislación Ambiental

- Expedición de la primera Ley Ambiental: Ley Federal para Prevenir y controlar la Contaminación Ambiental (DOF 31 de marzo de 1971).
- Se crea la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental (1972).
- Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente (Estocolmo, 1972) sobre desarrollo y ambiente. Ecodesarrollo.

Durante los sexenios de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), sobresale la necesidad de tener un ordenamiento ecológico más uniforme, creándose la primera Ley Ambiental con las siguientes características:

- ✓ Se enfoca únicamente al fenómeno de la contaminación, aunque su primer artículo hace referencia a la conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- ✓ Carácter estrictamente Federal.
- ✓ Define contaminante y contaminación.
- ✓ Autoridad: Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Consejo de Salubridad General. Participación de: SRH (aguas); SAG (suelos); SIC (actividades comerciales e industriales).
- ✓ Aire: Distingue las fuentes de contaminación.
- ✓ Aguas: Regula aguas residuales; plantea la necesidad de tratamiento para su reuso.
- ✓ Suelos: Prohíbe descargar, depositar o infiltrar contaminantes en los suelos. Regulación sobre plaguicidas, fertilizantes, etc. Referencias a basura doméstica y “residuos sólidos industriales...no sean susceptibles de sufrir descomposición orgánica...plástico, vidrio, aluminio y otros”.

✓ Por otra parte ya contemplaba la acción popular y la imposición de sanciones como Multas, ocupaciones y clausuras.

TERCERA ETAPA (1982 – 1987) Bases para la integración de la Gestión Ambiental

- ✿ Expedición de la Ley Federal de Protección al Ambiente (DOF11 de enero de 1982).
- ✿ Creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. 1982
- ✿ Se reforma el artículo 25 Constitucional. 1983
- ✿ Informe final de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo “Nuestro Futuro Común”. 1987. DESARROLLO SOSTENIBLE.

En esta etapa, ya pasa de ser una subsecretaria a una secretaria encargada de la protección al ambiente, tomando también en cuenta al ordenamiento del territorio, empezando a incorporar políticas más vinculantes entre los actores y la autoridad. Es de destacarse, la reforma al Artículo 25 Constitucional, con la inclusión de la frase - “cuidado al medio ambiente”.

CUARTA ETAPA (1987 – 1994) Integración y Consolidación de la Legislación Ambiental

- ✿ Reforma a los artículos 27 y 73 Constitucionales.
- ✿ Expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (DOF 28 de enero de 1988).
- ✿ Creación de la Secretaría de Desarrollo Social.
- ✿ Creación del Instituto Nacional de Ecología (INE).
- ✿ Creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).
- ✿ Expedición de Leyes Ambientales Locales.
- ✿ Creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca SEMARNAP (1994).

Este es el gran salto que marca la trascendencia de la legislación nacional, ya que es la primera Ley General, entre sus principales aspectos se encuentran:

- ✓ Evaluación de Impacto Ambiental,
- ✓ Ordenamiento ecológico,
- ✓ Protección atmosférica,
- ✓ Protección de las aguas,
- ✓ Materiales y residuos peligrosos y sólidos,
- ✓ Actividades altamente riesgosas,
- ✓ Ruido,
- ✓ Áreas Naturales Protegidas,
- ✓ Flora y fauna silvestre y acuática,
- ✓ Inspección y vigilancia.

Incluye a los tres órdenes de gobierno (Federación, Estado y Municipio). Cambia el nombre y funciones de la secretaria, descentralizando las funciones de preservación y protección ambiental con las del ordenamiento y desarrollo urbano. En 1992, se consolida la creación del Instituto Nacional de Ecología, con facultades técnico-normativas y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con facultades para control y atención de las demandas ciudadanas, sin menoscabo de las atribuciones de otras dependencias de la Administración Pública Federal y de los Gobiernos Estatales y Municipales, en la prevención y restauración de los efectos de la contaminación y la conservación del equilibrio ecológico, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la cual estaba al encargo del Lic. Luis Donaldo Colosio.

QUINTA ETAPA (1995 – 2001) Redimensionamiento de la Legislación Ambiental

⊕ Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2001.

⊕ Programa de Medio Ambiente 1995 – 2001.

⊕ Reformas a la LGEEPA de 1996.

Aquí se presenta la incorporación de incentivos fiscales y económicos a empresas que contribuyan a la protección del ambiente, se da la inclusión de principios como “el que contamina paga”; se generan programas gubernamentales enfocados a la orientación de acciones hacia la prevención de la contaminación, y sigue un constante perfeccionamiento de los instrumentos de política ambiental.

SEXTA ETAPA (2001-2003): Desarrollo Actual de la Legislación Ambiental

☉ Reformas a la Ley de Planeación (DOF 23 de mayo de 2002).

- ☉ Se reforman los artículos 2, 3, 8, 9, 16, 17, 21, 27, 40 y 41.
- ☉ Se incorpora la variable ambiental dentro de la planeación nacional.

☉ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

☉ Plan Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006.

☉ Programa Nacional Hidráulico 2001-2006.

En esta fase, se pasa de Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca a llamarse Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (SEMARNAT), contando con órganos auxiliares tales como:

- Comisión Nacional del Agua.
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Instituto Nacional de Ecología.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Estos cambios, en cuanto a la política ambiental mexicana, no nacen de un simple cúmulo de buenas intenciones, sino como en todos o la mayoría de los casos de una necesidad de crear nuevas instituciones, por lo que la legislación ambiental debe proporcionar, desde la perspectiva del Derecho, la “seguridad jurídica” que es indispensable para el pleno desarrollo

de la existencia de los seres humanos. Para este efecto, es menester velar permanentemente por el perfeccionamiento del Derecho Ambiental y su aplicación en los variados campos de las actividades humanas asociadas al medio ambiente y los recursos naturales.

Es urgente completar la legislación ambiental ya que muchas situaciones ambientales no están todavía reguladas, o lo están de manera insuficiente, para que las generaciones venideras encuentren una tarea sino ardua, si continua y de una conciencia social y gubernamental.

Bibliografía

- BAQUEIRO, E. *Introducción al derecho ecológico*. Harla: México, 1997.
- BRAÑES, R. *Derecho ambiental mexicano*. Fundación Universo Veintiuno: México, 1987.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. Varias Editoriales.
- GARCÍA, J.D. y A. JAIMES. *Derecho Ecológico Mexicano*. Ed. UniSon: México, 1997.
- GUTIERREZ, R. *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*. Editorial Porrúa: México, 1998.



Árbol