

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO FRENTE AL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS RECURSOS NATURALES EN MÉXICO

María del Carmen Aurora CARMONA LARA*

SUMARIO: I. Introducción. II. El régimen jurídico de los recursos naturales. III. Concepto de recurso natural. IV. El recurso natural y su valoración económica. V. Los recursos naturales en el derecho. VI. Principios del derecho internacional. Soberanía, acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. VII. Principios constitucionales para el acceso y el aprovechamiento de los recursos naturales. VIII. La regulación para el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. IX. Hacia la regulación de soluciones para resolver conflictos que se derivan del uso y aprovechamiento de los recursos naturales. X. Reflexión final.

I. INTRODUCCIÓN

Con motivo de la celebración del centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha iniciado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM una serie de reflexiones sobre los derechos humanos reconocidos en nuestra carta magna; uno de ellos es el derecho al medio ambiente sano y los derechos asociados al mismo, entre los que se encuentran: el derecho a la alimentación, el derecho al desarrollo sustentable y al desarrollo rural, a la conservación de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente, que se encuentran íntimamente ligados al régimen jurídico de los recursos naturales, que en el caso mexicano adquieren la característica de ser bienes propiedad originaria de la nación que es el objeto del presente análisis.

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS RECURSOS NATURALES

En la primera década de este siglo, Gifford Pinchot¹ desarrolló la teoría de la interdependencia recíproca entre los recursos naturales y de los distintos usos de cada uno de ellos entre sí. Pinchot explica que un día, mientras recorría a caballo los bosques a

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Gifford Pinchot, ingeniero forestal y gobernador de Pensilvania, Estados Unidos.

su cargo, meditaba sobre la relación del bosque con los ríos y con la navegación interior; con la energía hidroeléctrica y con el control de las inundaciones; con el suelo y su erosión; con el carbón y el petróleo y otros minerales; con la pesca y la caza, y con muchos otros posibles usos de los recursos naturales. Decía:

Todos estos problemas no se me habían presentado ¿Qué tiene todo esto que ver con lo forestal y lo forestal con aquello? No son problemas independientes. Mi trabajo me ha llevado a ponerme en contacto con ellos, pero ¿cuál es el vínculo básico entre todos ellos? Súbitamente me cruzó la idea de que hay una unidad en toda esta complicación, que todo el problema radica en la relación de un recurso con los otros: que en ella no hay una serie de cuestiones diferentes, independientes y antagónicas, cada una en su isla separada, como tenemos el hábito de pensarlo, que en su lugar existe un solo problema con muchas facetas. Vistos bajo esta nueva luz, todos esos problemas separados se conglomeraron y pusieron de relieve un único, grande y central problema: el del uso de la naturaleza para el bien del hombre.²

El régimen jurídico de los recursos naturales en todos los sistemas jurídicos implica regular las relaciones entre la naturaleza y las personas a las que se les han reconocido derechos como titulares de los recursos naturales. Implica regular el acceso y a las formas de aprovechamiento de los recursos naturales con un enfoque eminentemente patrimonialista que tiene sus fundamentos en el concepto de propiedad y de soberanía para el caso de la nación.

El contenido de la legislación sobre recursos naturales está originando un cambio sustancial en la regulación de la relación hombre/naturaleza. Pues mientras ésta antes se limitaba a reglar relaciones entre los hombres, en relación con los recursos, ahora debe además reglar las relaciones:

- a) Entre el gobierno y los hombres que utilizan los recursos;
- b) Entre los hombres y los recursos, estableciendo cómo aquellos deben utilizar a éstos;
- c) La actividad interna del gobierno mismo (reglas conducentes a la adopción de políticas).³

Por otro lado, el derecho al medio ambiente sano, que se vincula directamente con el régimen jurídico de los recursos naturales, se encuentra integrado en varios artículos del texto constitucional; en el artículo 2o. respecto del derecho y obligación de cuidado y preservación de los recursos de las comunidades indígenas en los lugares en que habitan; el artículo 4o. que reconoce el derecho al medio ambiente sano, a la responsabilidad ambiental para quien genera el daño o deterioro de los recursos naturales, el derecho a la protección de la salud y el derecho a la alimentación, entre otros.

² Pinchot, Gifford, *Breaking New Grounds*, Nueva York, Harcourt Brace, 1947.

³ J. Cano, Guillermo, *Marco jurídico-institucional para el manejo de los recursos naturales, estudio legislativo núm. 9*, Roma, FAO, Subdirección de Legislación, Oficina Jurídica, 1975, p. 5.

El derecho al medio ambiente sano implica la utilización sostenible, moderada y con enfoque de protección y conservación de todos los elementos constitutivos del hábitat de la humanidad, incluyendo la flora y fauna y las condiciones colaterales para su realización. La preservación del ambiente es crucial en todos los territorios del orbe e involucra protección de los ríos y sus cauces, los bosques y todo tipo de vegetación, así como la fauna. Algunas de las principales formas de violación del derecho al medio ambiente, sin que ello represente una lista taxativa, tienen que ver con actos de depredación indiscriminada de bosques y de la biodiversidad, contaminación de ríos y lagos, actividades y malas prácticas que provocan erosión de la tierra, funcionamiento de industrias altamente contaminantes, métodos inapropiados de explotación de los recursos naturales, incluyendo depredación de los recursos marinos, colonización agrícola que amenaza la conservación de las cuencas y el consecuente desabastecimiento de agua de las comunidades.⁴

Respecto a la vinculación entre la protección al medio ambiente sano y la situación de tenencia, aprovechamiento y traspaso territorial de tierras ancestrales indígenas, en las discusiones se ha ponderado la importancia de que se establezca el derecho al medio ambiente sano debido a la puesta en marcha de instalaciones especialmente contaminantes que ponen en peligro la vida y la salud de las poblaciones indígenas, las que no encuentran las mismas garantías que otros particulares para hacer valer sus derechos y, especialmente, dada la relación de la persona indígena y la naturaleza, este tipo de abuso en la explotación de los recursos naturales atenta contra el normal desenvolvimiento de esas poblaciones en sus territorios.⁵

III. CONCEPTO DE RECURSO NATURAL

Se denominan recursos naturales a aquellos elementos (bióticos y abióticos) que han sido provistos por la naturaleza, a los cuales las sociedades humanas les han encontrado alguna utilidad para la satisfacción de sus necesidades inmediatas o mediatas, primarias o secundarias. Conforme al *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia, la palabra recurso se refiere a los “bienes, medios de subsistencia”, y en lo que a recurso natural se refiere al “conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa”.⁶ El sesgo economicista subyacente a este concepto, de clara orientación antropocéntrica, ha invadido diversas ciencias, incluso en distintos campos normativos.

⁴ Rodríguez Rescia, Víctor, “El derecho al medio ambiente en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: en busca de la implementación de una estrategia de litigio regional”, *Environmental Law Alliance Worldwide (ELAW)*, www.elaw.org, última consulta 5 de enero de 2015.

⁵ *Cit.* Por Rodríguez Rescia, Víctor, *El derecho al medio ambiente en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: en busca de la implementación de una estrategia de litigio regional postura del representante de Chile*. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual 1992-1993. Capítulo V (i).

⁶ *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Real Academia Española, 2001.

Así, “recursos naturales” es una expresión usada para identificar a los bienes físicos de la Naturaleza por oposición a los que son de creación humana. En sentido lato, los recursos naturales son:

1. El espacio y su contenido: aire, atmósfera, gases, partículas minerales, ondas de diversas clases, vientos;
2. La energía de diversas fuentes: solar, nuclear, eólica, hidráulica, geotérmica, mareomotriz, térmica (mineral o vegetal);
3. La tierra y su topografía, incluso las pendientes idóneas para generar energía. Algunos consideran a estas últimas como recurso natural autónomo, distinto a la tierra misma. La tierra es aquí mencionada como recurso no agrícola distinto del suelo (la topografía es una calidad del recurso tierra);
4. Los recursos panorámicos o escénicos, es decir, los lugares cuya especial belleza les hace susceptibles del uso recreativo y de goce estético;
5. El suelo (de uso agrícola o pecuario);
6. Los yacimientos minerales, sólidos, líquidos y gaseosos. Los recursos biológicos, que comprenden las siguientes dos categorías:
7. La flora silvestre, tanto terrestre como acuática;
8. La fauna silvestre, terrestre, acuática, anfibia y aérea (aves), incluyendo bacterias, insectos y otras formas primarias de vida animal (protista);
9. Los recursos hídricos, no marítimos, es decir, el agua en sus diferentes estados físicos —líquido, sólido (hielo, nieve) o gaseoso (vapor-nubes)—, cualquiera que sea el lugar en donde se encuentra: superficiales (ríos, lagos, etcétera), subterráneos, atmosféricos;
10. El mar y su lecho: incluyendo el agua marina, su contenido tanto biológico como mineral, el lecho y el subsuelo de éste, con su contenido mineral;
11. Los recursos geotérmicos: esto es, los vapores endógenos y aguas calientes naturalmente producidos en el seno de la tierra como consecuencia del paso de aguas por fuentes térmicas naturales.⁷

La clasificación de los recursos naturales más común es la de recursos renovables y no renovables. Por tanto, los recursos renovables son aquellos que usados de modo sostenible son duraderos porque se autorrenuevan por resiliencia, que sólo es posible si no se excede la capacidad de carga, de auto regeneración y de autodepuración del recurso que depende de la cantidad o volumen de extracción, el modo en que se usa y la intensidad o frecuencia en que se da el aprovechamiento o uso del mismo. Las normas que regulan el aprovechamiento de los recursos naturales renovables inciden en estos tres elementos. Los recursos que tienen esta aptitud y por ello se consideran renovables son: el agua, la atmósfera, el aire, la tierra, la flora y

⁷ J. Cano, Guillermo, *op. cit.*, p. 30.

fauna silvestres, las bellezas panorámicas y escénicas. También lo son ciertas formas de energía, como la hidroeléctrica, solar, eólica, mareomotriz y de las olas del mar.⁸

Los recursos naturales no renovables o agotables son aquellos que se consumen con el uso, como minerales, hidrocarburos, carbón mineral y fuentes geotérmicas,⁹ cuyo aprovechamiento lleva indefectiblemente a la extinción de la fuente productora, ya que éstos no se autorrenuevan. El uso sostenible de estos recursos está orientado a la modificación de patrones de producción y consumo, a efectos de no malgastarlos y, de ser posible, reaprovecharlos, reciclarlos o reutilizarlos.¹⁰

La tasa de resiliencia y de agotamiento de los recursos naturales renovables y no renovables se vincula con el concepto de sustentabilidad ecológica del desarrollo, que se refiere a la base física del proceso de crecimiento y objetiva la conservación de la dotación de recursos naturales incorporada a las actividades productivas. Haciendo uso de la propuesta inicial de Daly —señala el doctor Guimarães—, se pueden identificar por lo menos dos criterios para su operacionalización a través de las políticas públicas.¹¹

Para el caso de los recursos naturales renovables, la tasa de utilización debiera ser equivalente a la tasa de recomposición del recurso. Para los recursos naturales no renovables, la tasa de utilización debe equivaler a la tasa de sustitución del recurso en el proceso productivo por el periodo de tiempo previsto para su agotamiento (medido por las reservas actuales y por la tasa de utilización). Tomando en cuenta que su propio carácter de “no renovable” impide un uso indefinidamente sustentable, hay que limitar el ritmo de utilización del recurso al periodo estimado para la aparición de nuevos sustitutos. Esto requiere, entre otros aspectos, que las inversiones realizadas para la explotación de recursos naturales no renovables, a fin de resultar sustentables, deben ser proporcionales a las inversiones asignadas para la búsqueda de sustitutos, en particular las inversiones en ciencia y tecnología. Lo anterior tiene un impacto en la forma en que se dicten modalidades al uso y aprovechamiento de los recursos naturales e inciden directamente en el régimen jurídico del recurso natural de que se trate, a lo que se debe añadir el concepto de disponibilidad y escases.

En algunos sistemas jurídicos existe el concepto legal de recurso natural, por ejemplo, en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales de Perú, Ley 26821, en su artículo 3o., define a los recursos naturales de la siguiente manera:

Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que

⁸ Andaluz Westreicher, Carlos, *Derecho ambiental. ambiente sano y desarrollo sostenible: deberes y derechos*, Perú, 2004, p. 27.

⁹ Witker Jorge, *Introducción al derecho económico*, 4a. ed., México, McGraw Hill, 1999, p. 97.

¹⁰ Andaluz Westreicher, Carlos, *op. cit.*, p. 103.

¹¹ Guimarães, Roberto P., “La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo”, *Ambiente & Sociedade*, Campinas, Brasil, núm. 2, 1998, pp. 5-24.

tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como: las aguas: superficiales y subterráneas; el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección; la diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; los recursos hidrocarbúricos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares; la atmósfera y el espacio radioeléctrico; los minerales; los demás considerados como tales. El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico, es considerado recurso natural para efectos de la presente Ley.

Al concepto jurídico de recurso natural se debe añadir necesariamente el concepto de sustentabilidad tal y como lo señala la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), que en su Principio 2 establece: “los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga”.

IV. EL RECURSO NATURAL Y SU VALORACIÓN ECONÓMICA

La esencia de un recurso natural como un factor de producción, es su valoración económica, en tanto capacidad o potencial de satisfacer necesidades, y es este grado de valoración el que determina su desarrollo normativo. Para la norma, algo tan subjetivo como el paisaje natural constituye un recurso natural en tanto sea objeto de aprovechamiento económico; su aprovechamiento y disposición como recurso se sujeta a la obtención del título de autorización para tal fin.

Guimarães señala respecto a la valoración que:

La globalización ha acentuado también las tendencias a “parametrizar” todos los fenómenos socio-ambientales, para luego reintegrar crematísticamente la naturaleza en la economía. Las principales críticas se han dirigido a intentos de valoración económica del “capital natural”, como el llevado a cabo por un equipo multidisciplinario de investigadores norteamericanos, que estimó, en 1997, que el valor económico promedio de los servicios prestados por la biosfera ascendería a casi el doble del PIB mundial, esto suponen equivocadamente que los ciclos ecológicos obedecen a los tiempos y procesos económicos, sociales y culturales y no como ocurre en la realidad que la naturaleza tiene su propio ritmo.¹²

En este sentido, el doctor Guimarães insiste en que no se debe tomar la postura de descalificación absoluta de la valoración de los servicios ambientales y de los recursos naturales. Lo censurable es precisamente el fundamentalismo neoconservador de querer absolutizar el mercado, reduciendo de esa forma todo el desafío de la

¹² *Ibidem*, p. 22.

sustentabilidad a una cuestión de asignación de “precios correctos” a la naturaleza. Por supuesto, es mejor tener alguna noción del valor económico que poseen los bienes y servicios ambientales, por más arbitraria que sea ésta, que no disponer de ninguna herramienta que asista a la toma de decisiones en esa área.¹³

Como dice Paul Hawken, autor del libro clásico *The Ecology of Commerce* (1993): “no existe ningún modo «correcto» para valorar un bosque o un río, sí existe una forma incorrecta, que es no asignar ningún valor”. La importancia del “capital natural” como factor determinante del bienestar humano se da a partir de cuatro principios, interconectados entre ellos, como base para cambiar la economía, la agricultura, la arquitectura y básicamente toda actividad humana, para adaptarla a un hecho irrefutable que tarde o temprano tendrán que aceptarlo los economistas y los políticos: vivimos en una planeta finito y con los recursos limitados. Hawken señala que “será necesario un sistema de comercio y producción en el cual todos y cada uno de los actos sean intrínsecamente sostenibles y regeneradores”. Y añade: “los negocios necesitarán integrar sistemas económicos, biológicos y humanos para crear un método sostenible de comercio. Por mucho que pretendamos actuar de manera sostenible en una compañía, no podremos tener completo éxito hasta que las instituciones que rodean al comercio sean rediseñadas”. Es decir, cuando trasciendan las actuaciones individuales o institucionales para alcanzar dimensiones universales.

El precio y el valor de los recursos naturales son fundamentales para establecer las reglas de compensación y de recuperación de los recursos naturales. El nivel de satisfacción de necesidades que implica el aprovechamiento de los recursos naturales es el que determina el nivel de valoración; las necesidades pueden ser materiales o espirituales, de lo que deriva el hecho de reconocer que no es correcto vincular a los recursos naturales sólo con el valor en el mercado (precio).¹⁴

Por ello es necesario dirigir la economía hacia la sustentabilidad eco ambiental del desarrollo que se refiere a la valoración de la capacidad de sustento de los ecosistemas, es decir, la manutención del potencial de la naturaleza para absorber y recomponerse de las agresiones antrópicas y de los desechos de las actividades productivas.¹⁵

V. LOS RECURSOS NATURALES EN EL DERECHO

Los recursos naturales se diferencian de los elementos naturales en que estos últimos conforman todas aquellas cosas que la naturaleza brinda, independientemente de su

¹³ Merlet, Michel, *Los derechos sobre la tierra y los recursos naturales*, Association pour contribuer à l'amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles (AGTER), abril de 2012, www.agter.asso.fr/article808es.html.

¹⁴ Andaluz Westreicher, Carlos, *Derecho ambiental...*, *op. cit.*, p. 26.

¹⁵ Guimaraes, Roberto P., *op. cit.*, p. 17.

utilidad.¹⁶ Los derechos sobre la tierra y los recursos naturales son en realidad combinaciones de elementos de diferentes tipos, entre los que se distinguen tres componentes a partir de los cuales se construyen las prácticas sociales y que están en relación con distintos elementos de la naturaleza: los recursos, el espacio, el tiempo, estos son:

1. La posibilidad de hacer uso de los recursos;
2. La posibilidad de establecer reglas sobre un espacio, y
3. La posibilidad de transformar los derechos en el tiempo y de hacerlos circular entre los distintos derechohabientes.

A lo anterior, Michel Merlet añade que los derechos sobre los recursos naturales y la tierra nunca están establecidos de una vez por todas; están evolucionando permanentemente. Pueden provenir de atribuciones de la potencia colonial o del Estado después de la independencia o de la consolidación a lo largo del tiempo de derechos reconocidos a nivel local a través de mecanismos de regularización o de formalización a posteriori. Reconocer que coexisten varios sistemas jurídicos, formal/legal o consuetudinario, constituye un primer paso para abarcar mejor la realidad. Pero puede ocurrir que en un momento dado, ninguno de los sistemas refleje la realidad de los usos y costumbres ni de las prácticas reales, y por lo tanto responda a las necesidades de la población. Por esta razón, para analizar la naturaleza de los derechos de hacer uso de los recursos, de establecer reglas sobre el espacio y de transferir los derechos anteriores, se debe trabajar a partir del terreno. El análisis debe llevarse a cabo tomando en cuenta tanto los derechos que contemplan los sistemas normativos existentes y los que no están en esta situación.

Además, la construcción del régimen jurídico de los recursos naturales debe hacerse desde las diferentes escalas, desde el bien particular, los bienes de la comunidad, el municipio, el estado, la región, la Federación y hasta el planeta, sin olvidar los intereses de las futuras generaciones. Los que tienen derechos se ubican a diferentes niveles: un individuo tiene sus propios derechos como persona, pero también tiene derechos como miembro de una comunidad, de una región, de un país y de la humanidad.

Actores y variables como “generaciones futuras” o “largo plazo” son extraños al mercado, cuyas señales responden a la asignación óptima de recursos en el corto plazo, de ahí la importancia de la regulación. Lo mismo se aplica, con mayor razón, al tipo específico de escasez actual. Si la escasez de recursos naturales puede, aunque imperfectamente, ser afrontada en el mercado, elementos como el equilibrio climático, la capa de ozono, la biodiversidad o la capacidad de recuperación del ecosistema trascienden a la acción del mercado.¹⁷

¹⁶ Andaluz Westreicher, Carlos Antonio, “Los desafíos del derecho ambiental con respecto a la defensa de los intereses difusos: referencia a las propuestas de la nueva legislación boliviana”, en Leff, Enrique (coord.), *Justicia ambiental: construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales culturales y colectivos en América Latina*, México, PNUMA-ORPALC-UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2001, pp. 123-132.

¹⁷ Guimaraes, Roberto P., *op cit.*, p. 15.

Lo anterior significa que para la regulación de los recursos naturales se requiere reconocer normativamente las “tasas de recomposición” o de “compensación” para los recursos naturales, así como las “tasas de regeneración” o “recuperación” para los ecosistemas deben ser tratadas como “capital natural”. La incapacidad de sostenerlas a través del tiempo debe ser tratada, por tanto, como consumo de capital, o sea, no sustentable que se debe de consignar en una norma legal.

Por ello, el sistema jurídico normativo requiere reconocer e impulsar un nuevo estilo de desarrollo que sea ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad; que sea socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; que sea culturalmente sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que, pese a su evolución y reactualización permanente, determinan la integración nacional a través de los tiempos, y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas.¹⁸

VI. PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL. SOBERANÍA, ACCESO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES

Los Principios del Derecho Internacional relativos a la Soberanía, Acceso y Aprovechamiento de los recursos naturales se encuentran en la Resolución 1803 (XVII), del 14 de diciembre de 1962 sobre la Soberanía Permanente Sobre los Recursos Naturales, adoptada por la Asamblea General de la ONU:

1. El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado.
2. La exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberán conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones libremente consideren necesarios o deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades.
5. El ejercicio libre y provechoso de la soberanía de los pueblos y las naciones sobre sus recursos naturales debe fomentarse mediante el mutuo respeto entre los Estados basado en su igualdad soberana.
6. La cooperación internacional en el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo, ya sea que consista en inversión de capitales, públicos o privados, intercambio de bienes y servicios, asistencia técnica o intercambio de informaciones científicas, será de tal naturaleza que favorezca los intereses del desarrollo nacional independiente de esos países y se basará en el respeto de su soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales.

¹⁸ *Idem.*

7. La violación de los derechos soberanos de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales es contraria al espíritu y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz.

Por su parte, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados —propuesta por el entonces presidente de México Luis Echeverría Álvarez, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD (por sus siglas en inglés) celebrada en Chile del 13 al 21 de abril de 1972— en el artículo 1o. reconoce que “todo Estado tiene el derecho soberano e inalienable de elegir su sistema económico, así como con su sistema político, social y cultural, de acuerdo con la voluntad de su pueblo, sin injerencia, coacción ni amenazas de ninguna clase”. Se compone de los diez puntos siguientes:

1. Libre disposición de los recursos naturales.
2. Respeto irrestricto al derecho que cada pueblo tiene de adoptar la estructura económica que le convenga e imprimir a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.
3. Renunciar al empleo de instrumentos y presiones económicas para reducir la soberanía política de los Estados.
4. Supeditación del capital extranjero.
5. Prohibición expresa a las corporaciones transnacionales de intervenir en los asuntos internos de las naciones.
6. Abolición de las prácticas comerciales que discriminan las exportaciones de los países no industrializados.
7. Ventajas económicas proporcionales según los niveles de desarrollo.
8. Acuerdos que garanticen la estabilidad y el precio justo de los productos básicos.
9. Amplia y adecuada transmisión de los avances tecnológicos y científicos, a menor costo y con más celeridad a los países atrasados.
10. Mayores recursos para el financiamiento del desarrollo, a largo plazo, bajo tipo de interés y sin ataduras.

En el artículo 30 de la Carta se señala que:

La protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente de las generaciones presentes y futuras es responsabilidad de todos los Estados. Todos los Estados deben tratar de establecer sus propias políticas ambientales y de desarrollo de conformidad con esa responsabilidad. Las políticas ambientales de todos los Estados deben promover y no afectar adversamente el actual y futuro potencial de desarrollo de los países en desarrollo. Todos los Estados tienen la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de las zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional. Todos los Estados deben cooperar en la elaboración de normas y regulaciones internacionales en la esfera del medio ambiente.

Por su parte, en el preámbulo de la Declaración de Río CNUMAD 1992 se reconoce que la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles y la promoción de modalidades sostenibles de producción y consumo, la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social son objetivos generales y requisitos indispensables del desarrollo sostenible.¹⁹

En el mismo instrumento internacional se reafirma que es necesario lograr el desarrollo sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo una ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas que preste apoyo, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano, y facilite al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y emergentes.²⁰

Se señala que especialmente los pobres dependen directamente de los ecosistemas para su subsistencia, su bienestar económico, social y físico, así como su patrimonio cultural. Por esa razón es esencial generar empleos e ingresos decentes que reduzcan las disparidades entre los niveles de vida para atender mejor las necesidades de la población y promover medios y prácticas de subsistencia sostenibles y el uso sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas.

Las políticas de economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza deberán respetar la soberanía nacional de cada país sobre sus recursos naturales, teniendo en cuenta sus circunstancias, objetivos, responsabilidades, prioridades y margen de acción con respecto a las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

La adopción de medidas urgentes en relación con las modalidades insostenibles de producción y consumo, cuando ocurran, sigue siendo fundamental para ocuparse de la sostenibilidad ambiental y promover la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y los ecosistemas, la regeneración de los recursos naturales y la promoción de un crecimiento mundial inclusivo y equitativo.

La necesidad de promover, aumentar y apoyar una agricultura más sostenible, comprendidos los cultivos, el ganado, la silvicultura, la pesca y la acuicultura, que mejore la seguridad alimentaria, erradique el hambre y sea económicamente viable y que a la vez conserve las tierras, el agua, los recursos genéticos vegetales y animales, la diversidad biológica y los ecosistemas, y aumente la resiliencia al cambio climático y a los desastres naturales. Se reconoce también la necesidad de mantener los procesos ecológicos naturales que sustentan los sistemas de producción de alimentos.

¹⁹ ONU, A/CONF.216/L.1 Publicado por razones técnicas el 22 de junio de 2012.

²⁰ *Idem.*

VII. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL ACCESO Y EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES

Los principios que en la Constitución mexicana tienen relación con el medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales son:

- Aplicación del derecho internacional del ambiente en el ámbito nacional por reconocer el derecho al medio ambiente sano y el derecho a la alimentación como derechos humanos (artículo 1o.).
- Derecho preferente de las comunidades indígenas al acceso a los recursos naturales de los lugares en que habitan (artículo 2o.).
- Derecho a la educación para aprovechamiento de los recursos naturales (artículo 3o.).
- Derecho de protección a la salud, al medio ambiente sano, responsabilidad por daño ambiental y derecho humano de acceso al agua (artículo 4o.).
- Acciones colectivas ambientales (artículo 17).
- Derecho al desarrollo ambientalmente sustentable (artículo 25).
- Principios de conservación de los recursos naturales (artículo 27).
- Principio de preservación y restauración de equilibrio ecológico (artículo 27).
- Propiedad originaria de la nación sobre “tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional” (artículo 27).
- Coordinación entre la Federación y los estados (artículo 116, fracción IV, primer párrafo).

De entre los principios antes enunciados destaca el de propiedad originaria de los recursos naturales contenido en el artículo 27 de la Constitución, que a la letra dice: “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Lo anterior se complementa con el principio para el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, contenido en el párrafo cuarto del mismo artículo 27, que establece:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, *el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación*, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, *cuidar de su conservación*, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para:

Ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y

de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

Preservar y restaurar el equilibrio ecológico;

El fraccionamiento de los latifundios;

Disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades;

El desarrollo de la pequeña propiedad rural;

El fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y

Evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad

Conforme al artículo 27, corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales:

De la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas;

De todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria;

Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas;

Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos;

Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes;

Los combustibles minerales sólidos;

El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y

El espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación:

Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije Derecho Internacional (*sic. DOF*; 20 de enero de 1960);

Las aguas marinas interiores;

Las aguas de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar;

Las aguas de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes;

Las aguas de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar;

Las aguas de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

Las aguas de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República;

Las aguas de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino;

Las aguas de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.

Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

El aprovechamiento de los recursos naturales tiene como fundamento al artículo 27 cuando establece que:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, *no podrá realizarse sino mediante concesiones*, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...

Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas.

El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones.

Para el caso de los recursos naturales vinculados con el aprovechamiento energético, el artículo 27 señala que corresponde exclusivamente a la nación:

- La planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

- El petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, *la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones*. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. *En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.*

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

Los derechos de soberanía se reconocen de la siguiente manera:

La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

VIII. LA REGULACIÓN PARA EL ACCESO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES

En los diferentes sistemas jurídicos la legislación regula a los recursos naturales partir de:

- Las aguas, marinas, superficiales y subterráneas y las formas de gestión para su administración y manejo integral;
- Las disposiciones relativas al ordenamiento territorial, el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso: urbanas, zonas industriales, agrícolas, pecuarias, forestales y de protección;
- Los bosques, selvas y zonas áridas, la regulación de los recursos para el aprovechamiento forestal y como ecosistemas, la diversidad biológica, la protección de las especies de flora, fauna y microorganismos, los recursos genéticos y los ecosistemas prioritarios;
- Los minerales, materiales pétreos y aprovechamiento de reservas geológicas o energéticas;
- El aprovechamiento de la energía y de los recursos energéticos, nuclear, hidrocarburos, y de energías renovables hidroenergía, eólicos, solares, biocombustibles y geotérmicos;

- La atmósfera y las medidas para enfrentar el cambio climático así como el control y la prevención de la contaminación del aire;
- El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico, y
- Los demás considerados como tales, entre los que se encuentran los que integran valores culturales, arqueológicos, históricos, de tradiciones y de valor social.

La legislación que regula el aprovechamiento, uso y disposición de los recursos naturales se basa en el derecho romano, que se sustenta en lo que se conoce como “Código de Justiniano”. Este derecho romano, asimilado a las peculiaridades de la conquista y evangelización de América, devino en derecho indiano. En Europa, el Código de Napoleón de 1804 introdujo modificaciones al derecho romano, actualizando a las normas de naturaleza civil, respecto a las atribuciones derivadas del derecho de propiedad y aquéllas dictadas por los poderes públicos, que en primer término se dictaron para atender problemas relativos a la salubridad en las zonas urbanas y a la protección de la flora y la fauna, a finales del siglo XIX.

La irrupción del concepto de propiedad social en ciertos textos constitucionales, de los que la Constitución de 1917 fue la precursora, le da un nuevo sentido a las relaciones de propiedad. La actualización de la regulación del aprovechamiento y acceso de los recursos naturales se vio interrumpida por las dos guerras mundiales, periodo en el que no fue posible avanzar en esta materia.

Es a partir de la década de los sesenta del siglo pasado en que por los efectos evidentes del deterioro de los recursos naturales llegaron a los foros internacionales. El caso del mar fue el detonador, al transformarse los océanos, de bodegas de alimentos a zonas radioactivas por las pruebas y desechos nucleares y por el uso de las bombas atómicas en la Segunda Guerra Mundial.

Ante el grito de alarma de los científicos, las denuncias ante foros internacionales y eventos de contaminación atmosférica alarmantes, así como las evidentes repercusiones del proceso de desarrollo económico destructivo e inhumano con la consiguiente degradación de los recursos naturales surgió una serie de informes y reportes.²¹ Los resultados de estos informes coincidían en que era evidente la necesidad de contar con regulaciones y normas para abordar y dar soluciones a la problemática proveniente de la depredación y la contaminación que surgía como subproducto de la modernidad.

La Conferencia sobre Medio Ambiente de Estocolmo, realizada a mediados de 1972, dio origen del derecho ambiental, que se sumaba con una serie de cuerpos normativos a la regulación de los derechos asociados al manejo, disposición y aprovechamiento de los recursos naturales.

El doctor Guillermo J. Cano, importante jurista ambiental argentino, señala que el papel meramente contemplativo del Estado frente al uso de los recursos naturales se transformó gradualmente en una activa injerencia no sólo en el control

²¹ Destacan entre ellos el informe Meadows sobre “Los límites del crecimiento”, encargado por el “Club de Roma” y la “Hipótesis Gaia” de James Lovelock.

del uso por los individuos, sino a la explotación de ciertos recursos por el Estado, debido a varios factores, como:

a) La necesidad de atender a la conservación de los recursos entendidos como su uso eficiente, y no como la creación de tabúes intocables —especialmente en beneficio de las generaciones futuras—;

b) La necesidad, en interés público, de definir prioridades para el uso de ciertos recursos respecto de otros, o entre diferentes usos de un mismo recurso. El problema de las prioridades es político; debe ser resuelto en ese nivel con leyes que garanticen la debida contemplación de todos los intereses y derechos en juego y aseguren la primacía a los de mayor interés público;

c) El uso óptimo de los recursos naturales afecta inmediatamente al Estado mismo como guardián de los intereses de la colectividad social, pues cuando la demanda es mayor que la disponibilidad de los recursos, el mejor uso aumenta el radio de las personas que pueden ser beneficiadas. Esto es patente en el caso de los recursos hídricos en zonas áridas o en el de ciertas minas de difícil explotación. El interés de los usuarios parece, a veces, sólo mediato, y en ciertas ocasiones es conflictivo con el interés público porque impone mayores cargas individuales. Pero el problema señalado es otro factor determinante de un aumento de la injerencia estatal en el control del uso individual de los recursos naturales. Lo que traduce, en ocasiones, en la imposición de “reservas”, entendidas como la prohibición temporal de la explotación de determinados recursos por particulares (reservas de caza, de pesca, de minerales, de tierras, de aguas, etcétera);

d) La explotación directa por el Estado de ciertos recursos naturales que en ocasiones envuelve la prohibición de su explotación por particulares responde unas veces a motivación política (la de preservar factores esenciales para el ejercicio de la soberanía); otras a que el tamaño o escala de la actividad requerida excede las posibilidades económicas del sector privado, y otras a la necesidad de asegurar la debida prestación de los servicios públicos, que no puede ser suspendida sin grave detrimento colectivo.²²

El manejo, controlado o no por el gobierno, puede ser o no racional. La mayoría de las veces no lo ha sido ni lo es, pues se le practica inspirándose en consideraciones individuales o sectoriales sin mirar al conjunto del interés nacional. Para que el proceso de administración de los recursos naturales por parte del gobierno sea eficiente debe satisfacer dos requisitos básicos: 1) incluir todas las etapas y actos necesarios para realizar la política perseguida, y 2) prestar atención a los nexos del proceso relativo al recurso de que se trata con los demás recursos naturales y con el medio ambiente,²³ contando siempre con:

1. Inventario, exploración y vigilancia de los recursos por parte del Estado. Sin conocer la cantidad, calidad, ubicación y acceso para el aprovechamiento de los recursos naturales no es posible llevar a cabo una gestión integral de los mismos,

²² J. Cano, Guillermo, *Marco jurídico-institucional...*, *op. cit.*, p. 5.

²³ *Ibidem*, p. 9.

por ello las bases de datos, los bancos de información y el uso de tecnologías de la información son recursos indispensables para la gestión integral.

2. Evaluación. La evaluación económica de un recurso natural y de las políticas y programas en su aplicación a los proyectos, incorporando uno de los costos que hasta ahora ha sido omitido en los análisis de tal clase es el de la degradación del entorno, es decir, la internalización de las externalidades ambientales examinando las posibilidades de su reúso o reciclaje.

3. Adopción de políticas. La ejecución de proyectos de desarrollo de recursos naturales no siempre ha sido precedida por la adopción de políticas. Las decisiones a nivel político tienen que tomar en cuenta, en primer lugar, los intereses y obligaciones internacionales del país de que se trate las consideraciones políticas internas, tales como la necesidad de promover el desarrollo de una región o la de un sector antes que el de otros; los factores de orden social y los factores puramente económicos, como los que derivan del análisis de la relación costo-beneficio, de la rentabilidad de cada proyecto, y por tanto de la selección entre alternativas. Finalmente, también deben ser considerados los factores financieros, el procedimiento para la adopción de políticas y los organismos responsables de hacerlo, así como la estructura política institucional que se requiere para su aplicación.

4. Planeación. La aplicación de los instrumentos de planeación a nivel regional y sectorial, integrando metodologías y propósitos, dando atención prioritaria para los diferentes usos de los recursos naturales y entre éstos, permite adoptar decisiones acertadas para el desarrollo económico, en la parte en que éste se basa en el de los recursos naturales, y prever los efectos de daños sobre el ecosistema, adoptando las medidas preventivas convenientes.

5. Regulación y control. A partir de la aplicación efectiva de la legislación, regulaciones y de normas jurídicas que regulen el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, o que impongan obligaciones relativas a su defensa y protección, así como el esquema de responsabilidad por su daño o deterioro.

Este poder de regulación se ha ejercido de dos maneras:

- a) Incorporando ciertos recursos naturales al dominio o propiedad pública, en cuyo caso el gobierno, reteniendo la propiedad, concede o permite su uso por particulares, pero sujetándolo a ciertas condiciones contractuales o legales, que son las que contienen las normas regulatorias del uso;
- b) Ejerciendo el “poder de policía”, que permite imponer a los particulares la obligación de ajustarse a ciertas reglas para usar cosas que son reconocidas como de su propiedad privada. Este poder es menos amplio que el que el gobierno se reserva sobre las cosas de propiedad pública.²⁴

En relación con los recursos naturales, las normas regulatorias pueden referirse al modo de extraer, explotar, aprovechar, disponer o utilizar los recursos; al transporte y al comercio de los productos o servicios de aquéllos obtenidos. Una vez entendidos los recursos naturales como elementos del ecosistema, la regulación

²⁴ *Ibidem*, p. 14.

se abre a establecer normas que tienen por objeto la conservación de los recursos, que tratan de prevenir su dilapidación o su uso inadecuado. De este tipo son las que establecen “reservas”, prohibiendo, en ciertos lugares o en ciertas épocas, ejercer determinadas actividades, como las reservas pesqueras, o forestales, o mineras, o las que permiten usar un curso de agua para un fin (no consuntivo), y no para otros (consuntivos) o el caso de las áreas naturales protegidas en todas sus modalidades, en las que se establecen generalmente limitaciones o condicionantes para el aprovechamiento de los recursos naturales.

La legislación relativa al manejo, uso, disposición o aprovechamiento de los recursos naturales en el caso de México podemos verlo en la siguientes tablas, cabe señalar que sólo se consigna la legislación del ámbito federal y general que implica al régimen constitucional de los elementos naturales susceptibles de apropiación y de los bienes propiedad y del dominio público de la nación que se combinan con el régimen de competencias por materia, atendiendo a la categoría de cada recurso natural.

TABLA 1. DE LEGISLACIÓN SOBRE RECURSOS NATURALES RENOVABLES

<i>Recurso natural</i>	<i>Legislación</i>
Forestal	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Publicada en el <i>DOF</i> el 28 de enero de 1988. Última reforma en el <i>DOF</i> el 4 de junio de 2012. • Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Publicada en el <i>DOF</i> el 7 de junio de 2013. • Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Publicada en el <i>DOF</i> el 25 de febrero de 2003. Última reforma en el <i>DOF</i> el 7 de junio de 2013. • En el ámbito local se han expedido leyes de desarrollo forestal sustentable en varios Estados
Vida silvestre y biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Publicada en el <i>DOF</i> el 28 de enero de 1988. Última reforma en el <i>DOF</i> el 4 de junio de 2012. • Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Publicada en el <i>DOF</i> el 7 de junio de 2013. • Ley General de Vida Silvestre. Publicada en el <i>DOF</i> el 3 de julio de 2000. Última reforma en el <i>DOF</i> el 26 de enero de 2015. • Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. Publicada en el <i>DOF</i> el 18 de marzo de 2005. • Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables. Publicada en el <i>DOF</i> el 24 de julio de 2007. Última reforma en el <i>DOF</i> el 5 de diciembre de 2012.
Energías renovables	<ul style="list-style-type: none"> • Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética. Publicada en el <i>DOF</i> el 28 de noviembre de 2008. Última reforma en el <i>DOF</i> el 7 de junio de 2013. • Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos. Publicada en el <i>DOF</i> el 1o. de febrero de 2008.

TABLA 2. DE LEGISLACIÓN SOBRE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

<i>Recurso natural</i>	<i>Legislación</i>
Agua	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Publicada en el <i>DOF</i> el 28 de enero de 1988. Última reforma en el <i>DOF</i> el 4 de junio de 2012. • Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Publicada en el <i>DOF</i> el 7 de junio de 2013. • Ley de Aguas Nacionales. Publicada en el <i>DOF</i> el 1o. de diciembre de 1992. Última reforma en el <i>DOF</i> el 11 de agosto de 2014. • Ley de Vertimientos en Zonas Marinas de México. Publicada en el <i>DOF</i> el 17 de enero de 2014. • Ley Federal del Mar. Publicada en el <i>DOF</i> el 8 de enero de 1986. Fe de erratas del 9 de enero de 1986. • En el ámbito local se han expedido leyes en materia de agua potable y alcantarillado en varios estados.
Suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Publicada en el <i>DOF</i> el 28 de enero de 1988. Última reforma en el <i>DOF</i> el 4 de junio de 2012. • Ley General de Asentamientos Humanos. Publicada en el <i>DOF</i> el 21 de julio de 1993. Última reforma en el <i>DOF</i> el 24 de enero de 2014. • Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Publicada en el <i>DOF</i> el 7 de junio de 2013. • Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos. Publicada en el <i>DOF</i> el 8 de octubre de 2003. Última reforma en el <i>DOF</i> el 5 de diciembre de 2014.
Clima	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Publicada en el <i>DOF</i> el 28 de enero de 1988. Última reforma en el <i>DOF</i> el 4 de junio de 2012. • Ley General de Cambio Climático. Publicada en el <i>DOF</i> el 6 de junio de 2012.
Energéticos	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Publicada en el <i>DOF</i> el 28 de enero de 1988. Última reforma en el <i>DOF</i> el 4 de junio de 2012. • Ley de Energía Geotérmica. Publicada en el <i>DOF</i> el 11 de agosto de 2014. • Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. Publicada en el <i>DOF</i> el 11 de agosto de 2014. • Ley de Hidrocarburos. Publicada en el <i>DOF</i> el 11 de agosto de 2014. • Ley de la Agencia Nacional de la Seguridad Industrial y de Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos. Publicada en el <i>DOF</i> el 11 de agosto de 2014. • Ley de Petróleos Mexicanos. Publicada en el <i>DOF</i> el 11 de agosto de 2014. • Ley de la Comisión Federal de Electricidad. Publicada en el <i>DOF</i> el 11 de agosto de 2014. • Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica. Publicada en el <i>DOF</i> el 22 de diciembre de 1975. Última reforma en el <i>DOF</i> el 9 de abril de 2012.
Minas y materiales pétreos	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Minera. Publicada en el <i>DOF</i> el 26 de junio de 1992. Última reforma en el <i>DOF</i> el 11 de agosto de 2014. • Reglamento de la Ley Minera. Publicado en el <i>DOF</i> el 12 de octubre de 2012.

IX. HACIA LA REGULACIÓN DE SOLUCIONES PARA RESOLVER CONFLICTOS QUE SE DERIVAN DEL USO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES

Los conflictos que se derivan del aprovechamiento de los recursos naturales son desacuerdos y contiendas sobre el acceso, control y utilización de los recursos naturales. Estos conflictos surgen a menudo porque la gente utiliza los recursos naturales conforme a sus propios intereses y, por ende, cada quien de distinta manera, o porque decide cambiar la forma de manejarlos para su propio beneficio. Los desacuerdos también surgen cuando estos intereses y necesidades son incompatibles o cuando las prioridades de algún grupo de usuarios no figuran dentro de las políticas, programas y proyectos.

Tales conflictos de interés son una característica inevitable de todas las sociedades. A decir de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en años recientes, el ámbito, la magnitud y la intensidad de los conflictos sobre los recursos naturales han aumentado en todo el mundo. Si no se toman en cuenta, estos conflictos pueden agudizarse hasta generar violencia, provocando así, además, la degradación del medio ambiente, la interrupción de proyectos y el menoscabo de las condiciones de vida de la población. Reconocer que el conflicto es una característica común de cualquier sistema de uso de recursos constituye un requisito previo para un manejo sostenible, participativo y equitativo.²⁵

Algunas razones por las cuales pueden surgir conflictos durante la ejecución de políticas, programas y proyectos asociados al acceso y aprovechamiento de los recursos naturales son, entre otras, las siguientes:

- Políticas impuestas sin participación local.
- Falta de armonía y coordinación entre órganos legislativos y procedimientos jurídicos.
- Identificación y consulta de los actores inadecuada.
- Falta de coordinación en la planificación.
- Información no compartida en forma adecuada.
- Capacidad institucional limitada.
- Control y evaluación de programas inadecuados.
- Falta de mecanismos efectivos para el manejo de conflictos.
- Confluencia de instrumentos de planificación y actividades de:
 1. Superposición de planes: de asentamientos humanos, ordenamiento territorial, ordenamiento ecológico, hidráulicos, de obras públicas de infraestructura.
 2. Orden de prevalencia o preferencia entre los distintos instrumentos de planificación.

²⁵ FAO, Conflicto y Manejo de los Recursos Naturales, Roma, 2001, p. 3.

3. Variedad de actividades de explotación de los recursos naturales: *a)* agricultura, ganadería, pesca, caza y aprovechamientos urbanísticos; *b)* la actividad minera y su repercusión en los recursos naturales; *c)* las energías renovables, y *d)* el desarrollo rural a través de actividades alternativas, en especial, el turismo rural.

Los conflictos sobre los recursos naturales siempre han estado presentes debido, en parte, a la multiplicidad de demandas que no siempre son compatibles con esos recursos. Dichos conflictos pueden surgir si se excluye a los grupos de usuarios de la participación en el manejo de los recursos naturales; también a raíz de contradicciones entre los sistemas de manejo locales y los sistemas introducidos; los malentendidos y la falta de información sobre las políticas y los objetivos de programas; las contradicciones o falta de claridad en las leyes y políticas; la desigualdad en la distribución de los recursos, o debido a carencias en las políticas y en la ejecución de los programas.²⁶

A veces surgen conflictos relacionados con los recursos naturales por la falta de armonía y coordinación entre estos distintos sistemas jurídicos, en particular cuando las políticas, programas y proyectos no logran tomar en cuenta la situación local. Por ello es necesario incorporar estrategias apropiadas para la resolución de conflictos en las políticas de manejo de los recursos naturales, así como en los programas y proyectos.

En una propuesta de regulación para el manejo sustentable de los recursos naturales que prevenga conflictos debe ser considerada de manera especial la inclusión de esquemas de gestión integral de recursos naturales en las políticas públicas. En las políticas públicas no se ha integrado la variable ambiental vinculada a los recursos naturales y por ello las diversas políticas públicas sectoriales han favorecido la destrucción de los recursos naturales y el deterioro de los ecosistemas.

X. REFLEXIÓN FINAL

Al régimen jurídico de los recursos naturales se debe de actualizar a partir de la incorporación de la variable ambiental y de esquemas de gestión que tengan como fin lograr el desarrollo sustentable. Para ello será necesaria la revalorización crítico-constructiva de los conocimientos, prácticas y formas de organización locales, comunitarias e indígenas, incluyendo el reconocimiento de las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas, así como de capacidades de experimentación de los pequeños agricultores y las comunidades; el establecimiento de empresas comunitarias y de nuevos lazos comerciales más equitativos, tendiendo a la logística y al intercambio e innovación tecnológica, así como nuevas formas de asociación para manejo de los recursos naturales, como el “co-manejo” o el manejo conjunto.

²⁶ *Ibidem*, p. 8.

Se requiere crear espacios para el intercambio de ideas, puntos de vista, experiencias, métodos, tecnologías y semillas, por medio de talleres, ferias, visitas y la investigación participativa para la formación de nuevas formas de cooperación y de alianzas entre agricultores y técnicos, entre extensionistas e investigadores y entre comunidades.

Es necesario fortalecer las formas de organización comunitaria, la reorganización de la investigación hacia un modelo horizontal centrado en los factores potenciales del recurso natural, así como la reconstrucción social del esquema de gestión para el aprovechamiento integral y sustentable de los recursos naturales a partir de su revaloración, tomando en cuenta los elementos históricos, estéticos, culturales que atiendan al aumento de la calidad de vida.

El desafío que implica la gestión integral y sustentable de los recursos naturales y la regulación que ello implica requiere establecer las bases para:

- Esquemas de participación social en la construcción de instrumentos de planeación y de ordenamiento territorial.
- Mecanismos para articular y ejecutar intervenciones o acciones múltiples.
- Integración de las políticas en relación con los recursos naturales a partir de criterios de validez, prelación, continuidad, simultaneidad de los programas.
- Establecer esquemas e instituciones de gestión integral y sustentable de los recursos naturales para la administración regional de los recursos naturales: por cuenca; grupo de estados; grupo de municipios; regiones como costas, fronteras. Por recurso natural de forma integrada a las disposiciones ambientales.

Lo que se requiere es incorporar en la Constitución principios para el manejo integral y sustentable de los recursos naturales para determinar los criterios de planificación, prelación, gestión y administración de los elementos naturales susceptibles de apropiación y los que son objeto de concesión o contratos. Con ello será posible impulsar la creación de nuevos instrumentos de política ambiental no contemplados en la actual legislación ambiental del país, como la evaluación ambiental estratégica, que ha sido reconocida en diferentes instrumentos legales, o como el proceso que permite la integración de los aspectos ambientales en los planes y programas de las dependencias e instituciones de la administración pública.

Se requiere reglamentar los artículos 4o., 25, párrafo primero, 27 y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se vinculan con la gestión integral de los recursos naturales y garantizan el derecho al medio ambiente sano con nuevos esquemas que permitan alcanzar un elevado nivel de vida para los mexicanos a través de la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente a partir del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales con el fin de promover el desarrollo integral y sustentable del país, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza

za pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Por ello, se deben considerar nuevos esquemas en la Constitución que permitan:

- Establecer unidades de gestión que generen espacios de gestión coordinada y concurrente para integrar las políticas y los programas a los proyectos, y así contribuir a la integración de las consideraciones ambientales en el aprovechamiento de los recursos naturales, y en la formulación y aplicación de planes y programas, mediante la realización de una evaluación ambiental de aquellos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.
- Generar acuerdos de gestión en los que reconozcan y validen los objetivos para el aprovechamiento de los recursos naturales con fundamento en los principios de la democracia, la participación pública y de planeación y ordenamiento territorial a nivel local.
- Establecer principios para el derecho de acceso seguro a los recursos naturales para evitar conflictos relacionados con los recursos naturales debido a la falta de armonía y coordinación entre los distintos ámbitos de jurisdicción, federal, estatal y municipal, tomando en cuenta en principio la situación local.