

I VALORES JURÍDICAMENTE TUTELADOS EN LAS SOCIEDADES EN DESARROLLO

SUMARIO

1. Primera regla. La protección al ambiente tiene un costo. 2. Segunda regla del derecho ambiental: equilibrio entre el desarrollo y la protección al ambiente. 3. El mayor grado de contaminación lo sufren los países en desarrollo. 4. Derecho ambiental y derecho sanitario. 5. El derecho ambiental en México a nivel constitucional y a nivel ordinario. 6. La LFCA de 1971. 7. Significado de país en desarrollo.

Como en todos los países, en México existen dos tendencias políticas difíciles de coordinar. Por una parte, alienta la industrialización y el desarrollo económico y tecnológico, y a este efecto se conceden incentivos y aprueban disposiciones conocidas comúnmente como leyes para el desarrollo. Pero, por otro lado, cada vez hay más conciencia de los peligros que supone la contaminación —producto inevitable de la industrialización— y se han promulgado leyes, reglamentos y planes generales para combatirla.

Además, como México es un país en desarrollo, si sus niveles de protección al ambiente llegaran a ser tan altos como en los países desarrollados, las inversiones extranjeras y nacionales, la transferencia de tecnología y la industrialización en general podrían debilitarse e incluso abatirse, ya que la protección al ambiente tiene un alto costo económico.

A propósito de este tema se pueden recordar las críticas enderezadas en el pasado inmediato contra Japón, por haber permitido lo que se llama un *dumping* de contaminación⁹ (*pollution dumping*), que implica una competencia inequitativa e injusta, ya que, disminuyendo sus costos ambientales, los precios de los productos industriales son bajos, comparados con los de otros países industrializados. Esta pudiera ser la primera regla a considerar cuando se trata de estudiar la protección al ambiente: que tiene un costo.

⁹ Kanazawa, Yoshio, "Environmental Regulation for Foreign Trade and Investment in Japan", de la obra colectiva *Legal Protection of the Environment in Developing Countries*. Colloquium of the International Association of Legal Science, México, August 25-28th. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1976. En adelante se cita como *Legal Protection*. Esta obra y la asistencia al coloquio sirvieron para despertar el interés y proporcionar algunos conocimientos sobre derecho ambiental al autor de este ensayo. Kanazawa dice así: "Japón ha sido criticado internacionalmente por "dumping de contaminación", —competencia injusta debido a precios ventajosos como resultado de que no tienen costos de control de contaminación—, y también de "exportación de contaminación"—destrucción del ambiente en países extranjeros por industrias y capital japoneses". p. 130.

De manera similar, México, y en términos generales los países en desarrollo, se enfrentan al problema de tener que reducir los gastos que representa el adecuado control de la contaminación, pues tratan de salir de su retraso industrial, de aumentar sus fuentes de trabajo y sus exportaciones y de manufacturar bienes a precios competitivos. La extracción de sus recursos naturales y la producción de materias primas también tienen un costo, que aumenta mucho cuando se protege al ambiente.

Tal es el dilema que los países subdesarrollados deben tratar de resolver cautamente y con políticas y disposiciones que guarden el mayor equilibrio. Pero por ahora puede afirmarse —como lo hacen los expertos en la materia— que son precisamente esos países quienes sufren una mayor contaminación, si la comparamos con la que existe en los países desarrollados. En la famosa conferencia sobre el medio ambiente, realizada en Estocolmo en 1972 bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, el secretario general expresó —opinión aceptada por la gran mayoría de los participantes— que no debía existir una “dicotomía” entre “desarrollo” y “ambiente”, y que la protección de éste último no debe ser una excusa para impedir o limitar el desarrollo.¹⁰

Puede comprenderse que los países en desarrollo —como es el caso de México— experimenten un mayor grado de contaminación que los industrializados (tanto los desarrollados con economía de mercado, como los de economía centralmente planificada) debido a muchas y complejas razones: uso de tecnologías inadecuadas; concentración de la industria en regiones muy densamente pobladas; erosión del suelo, causada tradicionalmente por el empleo de métodos agrícolas incorrectos; explosión demográfica y crecimiento acelerado de las zonas urbanas; falta de adecuada educación en materia de higiene, en muchos sectores de la población, etcétera. Esto es, a una infraestructura tradicional ya contaminada se ha agregado el efecto devastador de las nuevas tecnologías y de la industrialización, además del problema que crean las grandes concentraciones urbanas y el crecimiento demográfico acelerado.

Derecho ambiental y derecho sanitario. Por todo lo anterior es fácil entender que los países en desarrollo —México entre ellos— contemplan el problema de la contaminación del ambiente, sobre todo como protección a la salud humana. De aquí que el derecho ambiental se distinga poco todavía del tradicional derecho sanitario y de salud pública, aunque los expertos en estas materias adviertan claramente la diferencia entre el primero, que ha surgido en la última década (1970-1980) —y que está por consolidarse— y el segundo. En tanto que el derecho médico-sanitario es relativamente simple y se dirige a la protección directa de la salud física (limitadamente a la psíquica) del ser humano, el derecho ambiental es mucho más ambicioso y complejo, y pretende abordar en su origen las

¹⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Estocolmo, 1972. En adelante se cita con frecuencia como la “Conferencia de Estocolmo”.

diversas causas naturales y sociales, tecnológicas y humanas que deterioran el ambiente o habitat, tanto del hombre actual como el de las futuras generaciones.

Así puede afirmarse que la escala de valores es diferente en una y otra rama, siendo mucho más compleja y elevada la que se refiere al derecho ambiental. Para éste es valor conocido la llamada “calidad de la vida”, concepto que en la actualidad dista mucho de estar precisado y por lo tanto, peca de enciclopédico. La verdad es que ha sido elaborado en relación a los hombres y formas de vida de los países más desarrollados.

En el derecho positivo mexicano actual existe una doble tendencia. Por una parte —sobre todo en cierto nivel constitucional— el problema de la protección del ambiente parece ser de naturaleza simple y tradicional: su propósito básico no es sino la defensa de la salud del hombre. Pero, por otro lado, en el artículo 27 constitucional y a nivel de la legislación administrativa federal, la protección del ambiente intenta tener mayores ambiciones. La legislación ordinaria se involucra en las corrientes contemporáneas que pretenden defender la “calidad de la vida” y aborda la protección de la atmósfera, del agua, del suelo, etcétera, o sea, fundamentalmente de los recursos naturales renovables. La primera tendencia ubica a México en el nivel del subdesarrollo, en tanto que la segunda lo considera desarrollado.

a). Ejemplo claro de la primera tendencia es la reforma al texto constitucional del artículo 73, fracción xvi, efectuada en enero de 1971, que, al referirse en su párrafo cuarto a las facultades del Consejo de Salubridad General, dice así:

Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para *prevenir y combatir la contaminación ambiental*, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.¹¹

Del texto antes transcrito se desprende que la prevención y el combate de la contaminación del ambiente es tarea fundamental del Consejo de Salubridad —que depende directamente del Presidente de la República— y su finalidad radica en la protección a la salud humana, en forma análoga a las labores que realiza cuando ésta se halla en peligro debido al consumo de bebidas alcohólicas y de sustancias que envenenan al individuo o lo degeneran.¹² La reforma revela que el problema de la contaminación ambiental en México era ya muy grave en 1971 y por ello fue elevado a rango constitucional. Asimismo refleja que la con-

¹¹ Reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de julio de 1971. En adelante se cita este *Diario* como *D.O.*

¹² En los primeros tres párrafos o incisos de la fracción xvi del artículo 73 de la Constitución las facultades del Consejo de Salubridad General requieren aprobación del presidente de la República.

taminación puede llegar a tener un carácter de suma urgencia y por eso el referido Consejo queda autorizado para tomar medidas urgentes, que incluso pueden llegar a ser violatorias temporal y transitoriamente de las garantías individuales, medidas concretas o “actos-ley” que toma *motu proprio* y posteriormente debe someter a revisión del Congreso de la Unión. Contra estas medidas no procede, en mi opinión, el juicio de amparo, excepto si dicho Consejo excediera sus funciones y las dictara en campos irrelevantes para la prevención y combate de la contaminación ambiental, o bien, si en un tiempo prudente no las sometiera a revisión del Congreso.

b) Un caso claro de la segunda tendencia es la *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental* (LFCA) de marzo de 1971.¹³ El artículo 14 de esta ley, por ejemplo, dice que intenta combatir y prevenir toda contaminación y que entiende por ésta cualquier daño o perturbación a la salud o bienestar de las personas, plantas o animales, o que disminuya la calidad del aire, agua, suelo o recursos naturales, pertenezcan bien a particulares o bien a la Nación. Esta ley y sus reglamentos, así como recientes planes con carácter normativo, hacen que el derecho positivo mexicano comprenda también lo que propiamente puede llamarse derecho ambiental.

La tendencia —del artículo 73 Constitucional— que ubica a México —como se ha dicho— dentro de los niveles propios de los países subdesarrollados, difiere de la observada en el artículo 27 y en la legislación ordinaria, y es más realista, porque primero debe protegerse la salud humana como máximo valor y después intentar la protección de “la calidad de la vida”, aunque esta meta indirectamente incida en la primera.

Sólo desearía aclarar que el término “país en desarrollo” es el utilizado por organismos internacionales, tales como la ONU, y para comprenderlo —ya que es un tanto relativo— se le opone el de país “desarrollado”. En un informe del secretario general de esa organización mundial se dice que la palabra “desarrollo” indica fundamentalmente lo siguiente:

- a) Un cambio en la organización, funciones y estructura económicosocial de un país determinado;

¹³ D.O. 23 de marzo de 1971. Esta ley será citada en adelante con las siglas LFCA. No obstante los defectos de esta ley, sobre todo por su grado de vaguedad, parece correcto —o menos malo— que continúe en vigor. Requiere no sólo de reglamentación, la que ya ha sido hecha en muchos campos —agua, ruido, etcétera—, sino también de lo que ahora se denomina “implementación”, o sea, que pueda haber formas para exigir su cumplimiento forzoso. Tiene vigencia formal, pero carece de facticidad. Sin embargo, no tendría objeto reformarla o sustituirla por otra que tal vez incurriera en los mismos defectos. El problema radica en sus aspectos procesales que no legitiman a los “grupos intermedios” ni a los terceros perjudicados para que puedan exigir su cumplimiento.

- b) La introducción de nuevos elementos científicos y técnicos en la sociedad de ese país;
- c) El aumento en el número de empresas industriales;
- d) Un aumento en las actividades no agrícolas;
- e) Una migración rural-urbana y un cambio en la localización de las industrias.¹⁴

Este concepto de “desarrollo” parece que sigue siendo confuso. La palabra tiene sobre todo una connotación económica. Los países desarrollados son ricos, mientras en los subdesarrollados las grandes mayorías viven en la pobreza y el número de miserables es elevado. Como consecuencia de esta situación surgen entre unos y otros grandes diferencias en múltiples aspectos, algunos no ya económicos sino de otro tipo. Y así puede hablarse de subdesarrollo cultural, científico, tecnológico, educativo, sanitario o político. Entre estas disparidades se hallan las consignadas por el alto funcionario internacional en el párrafo precedente.

La palabra tecnología tiene un sentido amplio y otro estricto. En el primer sentido, frecuentemente se emplea por razones prácticas, en la aceptación utilizada bajo las letras b), y c) de la anterior descripción, ya que parece más claro entender por “desarrollo” la introducción en una sociedad determinada de nuevos elementos científicos e industriales. En este caso, la palabra tecnología —en sentido amplio— comprende elementos diversos, tales como ciencia, industria, capital y otros, a sabiendas de que también tiene un sentido estricto.¹⁵

Uno de los principales problemas que se plantea a los países subdesarrollados consiste en determinar qué clase de desarrollo desean tener. Pueden pretender llegar a ser una comunidad cuantitativamente supertécnica y con altos costos sociales, políticos y ambientales, o bien aspirar a ser pueblos cualitativa y cuantitativamente tecnificados, que busquen el beneficio de sus habitantes y eviten los costos “externos” antes referidos.

¹⁴“Population, Resources and the Environment”, p. 77. De la obra *The Population Debate. Dimensions and Perspectives. Papers of the World Population Conference. Department of Economic and Social Affairs. Population Studies*, n. 57, vol. I, Bucharest, 1974, New York, 1975.

¹⁵ Sobre el significado de las palabras tecnología, ciencia pura, ciencia aplicada, etcétera, existen numerosas obras. Entre otras he consultado la de Nadal Egea, Alejandro *Instrumentos de política científica y tecnológica en México*. El Colegio de México, 1a. ed., México, 1977, véase el capítulo I.