

Excavador

Seminario de Teoría del Desarrollo (STD),
Instituto de Investigaciones Económicas

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Torre II de Humanidades,

2o. Piso, Tel.: 5623-0076 (voz y fax), correo-e.: milligan@servidor.unam.mx

Volumen 5, Número 2

abril-junio, 2001

REGULACIÓN AMBIENTAL

Bon droit a besoin d'aide

La legislación dirigida a proteger el ambiente, los recursos naturales y el paisaje, es relativamente reciente ya que inicia en 1970. Sin embargo, el movimiento ambientalista tiene manifestaciones desde finales del siglo XIX, y en la legislación internacional se encuentran antecedentes romanos y medievales en materia de protección ambiental.

En cuanto a este campo del derecho, el internacional, la Organización de Estados Americanos (OEA) es quizá pionera, puesto que el 12 de octubre de 1940 sus miembros signan la Convención sobre Protección de la Naturaleza y Preservación de la Vida Silvestre en el Hemisferio Occidental.

Hoy, un acuerdo internacional es centro de la controversia entre Estados Unidos y la Unión Europea. Se trata del Protocolo de Kioto, sobre el que se ofrece a continuación el punto de vista del especialista en ciencia política David G. Victor, autor del libro *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, de quien la revista de la Academia de Ciencias de Nueva York publica una contribución sobre el tema titulada "Climate of Doubt", *The Sciences*, vol. 41, núm. 2, primavera de 2001, pp. 18-23.

Después de la opinión vertida en el artículo mencionado, que con seguridad atraerá muchas críticas, se presentan las direcciones de WWW en que es posible consultar los textos completos de la legislación internacional, la de México, Canadá y Estados Unidos (los socios del TLCAN), de la Unión Europea

y de otros países. También se indican los apartados *verdes* del Plan Nacional de Desarrollo, que por cierto no son escasos y van desde la administración pública hasta la sustentabilidad, claro, con reiteraciones y apenas enunciados, como es el tono general del documento.

En *Climate of Doubt*, David G. Victor sostiene que el Protocolo de Kioto tiene fallas graves de estructura y que habría que escribirlo de nueva cuenta, eso sí conservando el nombre, puesto que ésta sería la alternativa política más viable para no demorar el proceso de acuerdo sobre un asunto tan urgente como la reducción de las emisiones de dióxido de carbono y otros gases del efecto invernadero. Al parecer y según los informes de la prensa esto es lo que se está haciendo a marchas forzadas, ya que se prepara un par de nuevos borradores para la reunión en Bonn el próximo 16 de julio.

La falla principal, según Victor, está en la asignación y manejo de los dos billones de dólares (sistema numérico internacional 10^{12}) en derechos de contaminación, los cuales permitirían a los países altamente industrializados compensar, mediante adquisición de parte de esos derechos, el exceso de emisiones contaminantes con respecto al tope asignado en el Protocolo. La dificultad de la asignación estriba en que no hay una autoridad internacional que pueda determinar la manera de distribuir los derechos entre los 38 países industrializados que se los disputan. A falta de tal autoridad, dice el autor, los países reacios a invertir para disminuir el calentamiento global, siempre podrán encontrar formas para obtener provecho del sistema de asignación.

Falta, pues, un mecanismo de vigilancia, coacción y seguridad para mantener la integridad del sistema de negociación de los derechos o permisos, en cuanto que representan derechos de propiedad y moneda. Por desgracia, añade el autor, “la coacción es el talón de Aquiles del derecho internacional, ya que las naciones son muy renuentes a ceder autonomía”.

Por otro lado, la incertidumbre respecto a los precios que alcanzarán los permisos o derechos de contaminación, regidos sólo por las fuerzas del mercado, aparece como un problema insalvable para que los países se aventuren a signar el Protocolo. En consecuencia, David G. Victor propone “lo que los economistas llaman un sistema híbrido”, de manera que existan topes para las emisiones contaminantes, como ya establece el Protocolo, pero también que haya un techo para el costo de adquisición de los permisos.

Otros problemas críticos del Protocolo de Kioto son los *drenajes* de carbono; la medición de los niveles de emisión de algunos de los gases de invernadero, y el de la participación de los países en desarrollo. El primer punto, discuti-

do acaloradamente en La Haya, es blasfemia para los ecologistas, porque intenta incluir en el sistema de cuentas del Protocolo la asignación de créditos por bosques y áreas cultivadas, en tanto que captadores de dióxido de carbono, con lo que algunos países, como Estados Unidos entre ellos, podrían ampliar su límite de emisiones contaminantes.

Aunque algunos países opinan que sólo deberían otorgarse créditos de contaminación por las áreas creadas recientemente con el propósito de captar carbono, en la práctica no es posible proceder únicamente con el criterio de intención o propósito. Mas, para los ecologistas, lo verdaderamente grave está en que esta medida desplaza el centro de la discusión de lo que constituye el verdadero punto crítico: la transformación del sistema energético global hasta convertirlo en un sector libre de combustibles fósiles.

Si bien es loable, continúa Victor, que el Protocolo tome en consideración todos los gases que contribuyen al efecto invernadero, en la práctica es muy difícil medir los niveles de emisión de algunos de ellos, como el metano que se desprende de los arrozales, por lo que incluir este tipo de gases en la evaluación puede ser poco confiable, es casi como invitar al fraude.

Finalmente, para el autor, países como China, India y otras naciones en desarrollo, en 20 años contribuirán con más del 50% de la emisión mundial de gases de invernadero, por lo que el Protocolo debe ampliarse para dar entrada a estos transgresores potenciales. En mi opinión, algunos de los países en desarrollo podrían ser fuertes candidatos para quedar sujetos a los límites y controles del Protocolo, pero esto no salva la lógica del autor, a quien le resultan muy inciertos los niveles futuros de emisiones contaminantes por estar sujetos a los ciclos económicos y a los cambios en la tecnología, cuando se trata de países industrializados como Japón, Estados Unidos y la Unión Europea, que para el periodo 2008-2012 deberán reducir en 6, 7 y 8%, respectivamente, sus niveles de emisión tomando como base los niveles de 1990. Con esta misma lógica también podemos poner en duda que en el año 2020 los países en desarrollo tengan que seguir forzosamente los mismos pasos recorridos por los industrializados y aportar más del 50% de las emisiones mundiales de contaminantes. ¿Quién podría haber imaginado que para 2012 Rusia no tendrá dificultades para mantener sus niveles de emisión igual a los de 1999?

El artículo de Victor concluye señalando que aun en el mejor de los casos; esto es, si la diplomacia se apega a las ideas adecuadas, será difícil elaborar y poner en marcha un marco internacional eficaz para disminuir el ritmo de acumulación de gases de invernadero en la atmósfera. Además, resulta indispensable, subraya, invertir en innovación tecnológica para que el hidrógeno,

la energía solar y eólica, así como la nueva generación de reactores nucleares puedan conducir a una economía libre de carbono.

TEXTO COMPLETO DEL PROTOCOLO DE KIOTO

- <http://www.unfccc.de/resource/protintr.html>
- <http://www.unfccc.de/resource/docs/cop3/07a01.pdf>

La primera dirección es de United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), desde la cual se puede ir a la segunda para obtener el archivo *.pdf* con el texto completo del Protocolo o, si lo prefiere, puede entrar de inmediato a la segunda dirección y descargar el documento. La página de la UNFCCC incluye información sobre el cambio climático, con apartados dedicados a la información de prensa, documentos oficiales, la biblioteca e información por países, de manera que si entra a la sección de México encontrará un vínculo con la página del Instituto Nacional de Ecología (INE), perteneciente a la Semarnat y tendrá acceso, desde la sección “INE Marco Jurídico”, al texto completo de las leyes ambientales del país, sus normas, reglamentos y convenios internacionales. A continuación la dirección del INE.

MÉXICO

Instituto Nacional de Ecología (INE)

- <http://www.ine.gob.mx/>

En el apartado “Marco Jurídico Ambiental” <<http://www.ine.gob.mx/uaj/marco.html>> se tiene una relación de las 12 leyes relacionadas con el ambiente, y en direcciones separadas se pueden consultar los siguientes textos:

- 1) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:
<<http://www.ine.gob.mx/uaj/lgeepa/index.html>>;
- 2) Ley General de Vida Silvestre
<http://www.ine.gob.mx/dgvs/ley_vs.html>;
- 3) Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, artículos relacionados con el ambiente:
<http://www.ine.gob.mx/uaj/codigo_penal/index.html>;
- 4) en materia de reglamentos están los de evaluación de impacto ambiental, residuos peligrosos, prevención y control de contaminación a la atmósfera, y los abrogados: <<http://www.ine.gob.mx/dgra/reglamentos/index.html>>;
- 5) en cuanto a normas vigentes, emergentes y en consulta pública: <<http://www.ine.gob.mx/dgra/normas/index.html>>;
- 6) la legislación internacional (acuerdos y el convenio sobre diversidad biológica), las leyes federales (textos de los títulos mencionados en “INE Marco

Jurídico”, más las leyes minera, de planeación y federal en materia de agua), así como legislación estatal, reglamentos y normas están en:

<<http://www.semarnap.gob.mx/gestion/legislacion.htm>>;

- 7) una relación de 68 convenios internacionales en orden cronológico ascendente, desde 1938 hasta 1997, está disponible en: <http://www.ine-gob.mx/dgra/ucci/coop_inter/convenio.htm>;
- 8) entre los temas a los que se refieren se encuentran los siguientes: armas, atún, aves, belleza escénica, ballenas, capa de ozono, clima, hidrocarburos, espacio exterior, medio marino, fronteras y residuos.

Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM

- <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/>

En la sección “Consulta textual/Legislación Federal” se pueden consultar leyes mencionadas en la relación del Instituto Nacional de Ecología, sección “INE Marco Jurídico”, cuyos textos no se encontraban en el sitio del INE, como la Ley Federal de Caza, la Ley Agraria y la Ley General de Asentamientos Humanos, así como el contenido de otros ordenamientos jurídicos relacionados con el ambiente. También, la legislación de los estados sobre el tema está accesible en <<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/>>; en donde indica <Procedencia> debe seleccionar el nombre del estado cuya legislación desea consultar, a continuación, en <Despliegue secuencial>, seleccione la ley cuyo texto requiere revisar; por ejemplo, Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Aguascalientes. En caso de que desee verificar si un ordenamiento contiene disposiciones sobre el tema ambiental, en la sección “Consulta textual” seleccione la ley, o indique <Toda>, y en el recuadro <Texto a buscar>, escriba la palabra *ambiente* y pulse el botón <Buscar>.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

- <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>

En esta sección del sitio se localiza la legislación federal y es una alternativa para la consulta del texto completo de leyes mexicanas sobre el ambiente. Aquí están los textos de 229 leyes, en su mayoría disponibles también en archivo *.pdf*.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

- <http://tratados.sre.gob.mx/>

La dirección que se indica corresponde a la sección *Tratados Celebrados por México*, y es la mejor fuente para esta clase de documentos. De inicio la sección

presenta una ventana que permite realizar búsquedas por la palabra tema del tratado; por ejemplo, con la palabra *ambiente* hay 40 tratados, con el término *hidrocarburos* 13, la palabra *ballena* se menciona en 18 tratados, la expresión *diversidad biológica* en dos, y el término *ecológico* en 16. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que no se trata de expresiones excluyentes, por lo que un mismo tratado puede referirse a varios de estos vocablos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

- <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>

Este apartado, dedicado a las leyes federales, contiene una relación de 366 leyes y reglamentos que es posible marcar, para luego proceder a localizar dentro del texto los artículos referidos al tema específico de interés; así, si marcamos la Ley Federal de Caza y luego efectuamos una consulta para identificar los artículos referidos al *ambiente*, el resultado indicará que el Artículo Segundo hace referencia a derogaciones de artículos en otras leyes relacionadas con el ambiente. En la sección de “Consultas” se indican otros tipos de búsquedas que es posible realizar en el sitio.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND)

- <http://www.precisa.gob.mx/index.php?viewCat=148>

Aunque no se trata de una ley, el documento se autodefine como guía que propone objetivos y estrategias para ser alcanzados a través de programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, así como mediante los programas operativos anuales, donde se plasmarán las vías específicas que lleven al desarrollo que vislumbra el plan. En esta medida, será un marco de referencia importante y por tal motivo se analiza desde el punto de vista ambiental. A lo largo del texto se hace referencia a 21 temas relacionados con el ambiente, a saber: administración pública; agua; aire y atmósfera; bosques y recursos forestales; contaminación; cultura ecológica; desarrollo económico sustentable; ecología e investigación; ecosistemas; energía; erosión; hombre, transformador del ambiente; innovación tecnológica e investigación científica; medio ambiente; naturaleza, armonía; participación ciudadana; PIB verde; recursos naturales; reforestación; suelos, y sustentabilidad. Las secciones en que se encuentra esta información son: “Las transformaciones del México contemporáneo”, apartado de “Transición demográfica y uso de recursos naturales”; “Las transiciones y el PND”; “La visión del México al que aspiramos”; “Los principios que sustenta el Ejecutivo Federal”; “La política social”, apartado

sobre “Los ejes de la política”; “La política económica”; “La política exterior”; capítulo sobre “Desarrollo social y humano”; sección “Antecedentes”, apartado “Los efectos de los cambios tecnológicos y de la internacionalización”, y el capítulo “Crecimiento con calidad”, en sus secciones “Introducción”, “Antecedentes”, “Objetivos rectores” y “Estrategias”, apartados 6.3.2 “Competitividad”, “Estrategia f”, 6.3.4 “Desarrollo económico regional equilibrado”, “Estrategia c”, y 6.3.5 “Desarrollo sustentable”.

CANADÁ

The Green Lane: Your Environment

- http://www.ec.gc.ca/envlaw_e.html#regulation

Este sitio de *Environment Canada* es la puerta de entrada a la legislación ambiental del país y, en general, a la estructura relacionada con el ambiente en todo el territorio canadiense. Incluye la normatividad que es responsabilidad directa del ministro del ambiente, ver:

- <http://www3.ec.gc.ca/EnviroRegs/Eng/SearchResults.cfm?intCategory=10>, y regulaciones.

En la dirección se encuentra un sumario de la ley, un recuadro que permite seleccionar otra de las leyes disponibles, y al final de la página el vínculo que remite al texto completo del ordenamiento cuyo sumario se desplegó previamente. Para localizar la regulación que ha sido propuesta la fuente indicada es *Canada Gazette* http://canada.gc.ca/gazette/gazette_e.html, y en caso de legislación aprobada recientemente el sitio de consulta es el del *Parlamento* <http://www.parl.gc.ca>, donde podrá conocer el estado que guarda la regulación en la Cámara de los Comunes o en el Senado.

ESTADOS UNIDOS

Environmental Protection Agency

Laws and Regulations

- <http://www.epa.gov/epahome/lawreg.htm>

Aquí se encuentran las regulaciones en que se basan los programas de la agencia estadounidense de protección al ambiente. Desde esta página puede pasar a la consulta del texto completo de las leyes, y extender su consulta a fuentes más completas, como la que proporciona la misma EPA en:

- 1) <http://www.epa.gov/epahome/lawintro.htm#carrying>,
- 2) la Universidad de Cornell:
<http://www4.law.cornell.edu/uscode/index.html>,

- 3) la oficina de ediciones del gobierno de Estados Unidos:
<http://www.access.gpo.gov/su_docs/aces/aces002.html>,
4) el sitio de la Biblioteca del Congreso sobre legislación:
<<http://thomas.loc.gov/>>.

Legal Information Institute (LII)

Environmental Law: An Overview

- <<http://www.law.cornell.edu/topics/environmental.html>>.

Un recurso importante de acceso a los textos de la legislación estadounidense sobre el ambiente, ofrece estatutos federales, decisiones judiciales, regulación estatal, materiales internacionales y otras fuentes.

MÉXICO-CANADÁ-ESTADOS UNIDOS

Comisión para la Cooperación Ambiental (CEC)

- http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/index.cfm?varlan=espanol

La página que se indica contiene una base de datos de acuerdos transfronterizos, con vínculos a los textos completos de los acuerdos, y otros textos de interés.

UNIÓN EUROPEA

Textos de Regulación Ambiental

- <http://joshua.law.pace.edu/lawschool/env/fullcomp.html#European> Union Inicia con una lista de seis textos de la regulación ambiental, sigue con dos textos sobre política ambiental, y termina con cuatro documentos del sumario de derecho y política ambiental de la Unión Europea. A continuación se encuentra la legislación ambiental por países ordenados de la F a la U, de manera que concluye con una extensa recopilación de textos del Reino Unido, después de brindar fuentes relativas a México, Francia, Israel, Singapur, Rusia, Polonia, República Popular China, Paquistán, Nueva Zelanda, etc., de modo que antes de los materiales sobre la Unión Europea se encuentra la relación de legislación correspondiente a Canadá, Australia, Argentina, Austria y otros países. Esta es una dirección que compendia información legal de todo el mundo, como las que se incluyen a continuación.

FUENTES DE GRAN COBERTURA

Para concluir, las direcciones de cobertura amplia sobre cuestiones legales:

- <<http://www.pace.edu/lawschool/pacelaw/centers/>>, de la Pace University School of Law, que aparte de la *Virtual Environmental Law Library*

incluye información legal sobre muchas áreas más; por ejemplo, *Global Warming Central*, *The Energy Project*, *Environmental Legal Studies*, y *Pace National Environmental Moot*, sobre debates.

- Otra valiosa fuente de fuentes sobre derecho es la preparada por la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos <<http://www.loc.gov/law/guide/index.html>>, con ordenamiento temático y asuntos como *Century of Law Making*, que ofrece documentos y debates del Congreso de Estados Unidos en el periodo 1774-1873, donde se encuentra *The Evolution of the Conservation Movement, 1850-1920*.
- *Tufts Multilaterals Project*, de la Fletcher School of Law and Diplomacy, es un proyecto que inició para mejorar el acceso público a los acuerdos sobre el ambiente, pero la colección se ha extendido a tratados sobre derechos humanos, comercio y control de armamentos, entre otros campos: <<http://fletcher.tufts.edu/multilaterals.html>>.
- *Environmental Treaties and Resource Indicators Service* (ENTRI) <<http://sedac.ciesin.org/entri/>>, aparte de permitir la consulta al texto completo de los tratados, permite formular preguntas como las siguientes: fecha de entrada en vigencia de los tratados, tratados vigentes por país, países signatarios de determinado tratado, temas de un tratado, y otras más de interés.
- Finalmente, cerramos este apartado con *EnviroText* <<http://envirotext.eh.doe.gov/>>, fuente que proporciona el texto completo de las 11 leyes federales de Estados Unidos más consultadas; sistema de búsqueda en el texto de las regulaciones que se seleccionen en la página principal, y acceso actualizado a la legislación sobre el ambiente; en síntesis, una herramienta útil para consultar los materiales estadounidenses.

ROBERTO GUERRA MILLIGAN
TÉCNICO ACADÉMICO DEL IIEC, UNAM