

GUÍA MÍNIMA PARA LA ENSEÑANZA DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL EN MÉXICO

César NAVA ESCUDERO*

RESUMEN: Pensando en el profesorado que imparte clases de derecho ambiental, el presente artículo construye un proyecto de aspectos mínimos sobre el contenido y temas que son indispensables para la enseñanza del derecho internacional ambiental. Se sostiene que la enseñanza no significa sólo impartir clases con vocación, sino que conlleva una buena dosis de experiencia práctica y asidua investigación, así como la determinación de un bloque de conocimientos basados en teoría y práctica. Además, se analizan temas trascendentes en el área del derecho internacional ambiental como lo son el *Soft* y el *Hard Law*, los principios e instrumentos internacionales que México ha suscrito en materia de derecho ambiental. El autor sostiene que debido a su escaso estudio, el derecho internacional ambiental requiere de más tiempo para consolidarse como una materia que se estudie en las escuelas de derecho.

Palabras clave: derecho ambiental, enseñanza jurídica, derecho internacional.

ABSTRACT: *Thinking of environmental law professors needs, this article designs a syllabus with minimum guidelines required to teach such subject. The author argues that teaching implies not only an attitude but also skills, experience, professional practice, and a research oriented mind, together with a combination of knowledge based on theory and training. Moreover, international environmental law topics are analyzed such as the concepts of Soft and Hard law, the principles that are applicable in Mexico and international environmental law treaties to which Mexico is a party, among others. Finally, the author argues that international environmental law requires more time to consolidate itself as a subject studied in law schools.*

Descriptors: *environmental law, legal teaching, international law.*

* Doctor con especialidad en medio ambiente por la London School of Economics and Political Science, de la Universidad de Londres. Profesor de derecho ecológico en la Facultad de Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas en la UNAM.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Orígenes ¿Qué es y cuándo nace?* III. *Instrumentos internacionales soft y hard law*. IV. *Principios fundamentales del derecho internacional ambiental*. V. *El caso mexicano. Tratados ambientales y acuerdos interinstitucionales ambientales*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Quienes impartimos clases de la materia de derecho ambiental (o denominaciones similares) a nivel licenciatura en las diferentes universidades, institutos o centros de enseñanza del país, nos preguntamos con admisible inquietud qué temas deben abordarse cuando se llega a tratar la parte, capítulo o módulo internacional en este curso. Y decimos ‘admisible inquietud’ porque en México, no obstante su relevancia jurídica, son escasísimos los estudios que se tienen sobre lo que se conoce como derecho internacional ambiental o derecho ambiental internacional. Esta inquietud compartida con algunos otros colegas no radica en si debiéramos o no incluir la parte internacional del derecho ambiental (de por sí vagamente incorporada en algunos curricula o programas de estudio), sino en especificar su contenido, esto es, en determinar los temas que creemos indispensables conozca el alumno. Si bien muchas carreras de derecho (o afines a ésta) cuentan en su mayoría con sendos cursos de derecho internacional (público y/o privado), las cuestiones ambientales requieren cada vez más de un estudio detallado (aunque multidimensional y multidisciplinario) para su mejor comprensión.

Es por esto que el objeto de este trabajo busca elaborar una guía mínima sobre el contenido y temas que creemos indispensables para la enseñanza de esta disciplina o sub-especialización jurídica. Hacemos hincapié en que se trata de una ‘guía mínima’ por lo que advertimos al lector que hay temas que no pudieron ser debidamente incluidos, pero que forman indiscutiblemente parte del estudio del derecho internacional ambiental, como lo es la parte adjetiva o contenciosa. Aunado a esto, es también probable que el lector experimente cierta frustración ante el desarrollo tan breve que se hace de algunos temas sustantivos. En este sentido, confesamos que tiempo y espacio —como es común en los artículos— no permiten que nuestra

‘guía mínima’ se vuelva al menos una ‘guía semi-completa’. Pero hay otra razón para su obligada brevedad: este trabajo está orientado a cubrir las pocas horas que se pueden destinar a la parte internacional de los ya de por sí cortísimos cursos de derecho ambiental (o materias afines) en nuestras universidades.

Con todo, esperamos lograr el objetivo de presentar aquí (aunque breve) una guía —sólo eso: una guía— que sea útil para catedráticos vinculados al derecho ambiental y que desde luego asista al alumno en la comprensión de lo internacional ambiental en el mundo jurídico. Ojalá que al mismo tiempo estas líneas sirvan para que en lo futuro se realicen estudios serios, amplios y sistematizados de esta disciplina jurídica. Dividimos a este artículo en cinco partes: Orígenes. ¿Qué es y cuándo nace?; Instrumentos internacionales *soft* y *hard law*; Principios fundamentales del derecho internacional ambiental; El caso mexicano. Tratados ambientales y acuerdos interinstitucionales ambientales; y Conclusiones.

II. ORÍGENES. ¿QUÉ ES Y CUÁNDO NACE?

Al acercarnos a la enseñanza del derecho internacional ambiental se producen una serie de interrogantes que obligan a un planteamiento concreto. La primera de ellas es sin duda respecto a su constitución conceptual: ¿es correcto referirse a un ‘derecho internacional ambiental’ en lugar de a un ‘derecho ambiental internacional’? La respuesta a esto tiene que ver con el enfoque que se le quiera dar al objeto de estudio de estas disciplinas o sub-especializaciones jurídicas. Es decir, si lo que se busca es analizar los instrumentos internacionales desde la óptica de aquello que constituye el derecho ambiental entonces conviene utilizar la segunda expresión; y viceversa, si lo que interesa es insertar e integrar la dimensión ambiental a lo que conforma el derecho internacional, conviene entonces hacer uso de la primera. De esta manera, es preferible que los abogados internacionalistas usen la expresión ‘derecho internacional ambiental’ y que los abogados ambientalistas usen la expresión ‘derecho ambiental internacional’. Desde luego, ambos enfoques son válidos y legítimos, por lo que ambientalistas o internacionalistas pueden utilizar indistintamente uno o el otro. Al menos en nuestro idioma, ha tenido mayor

incidencia el uso de la primera expresión; esto es, lo ambiental aparece como el elemento que se integra a la rama jurídico-internacional y se habla entonces del derecho internacional ambiental. Esta tendencia de insertar en una disciplina jurídica la dimensión ambiental ha sido ya práctica para otros casos como, por ejemplo, en el administrativo, en el atmosférico o en el tributario, para crear respectivamente el llamado derecho administrativo ambiental,¹ el derecho atmosférico ambiental,² o el derecho tributario ambiental.³

Si bien preferimos utilizar la expresión derecho internacional ambiental, surge una segunda interrogante que tiene que ver con su objeto de estudio, es decir, ¿a qué se refiere lo ambiental? Desde que apareció el derecho ambiental en su acepción moderna, hacia finales de la década de los sesenta y principios de los setenta del siglo pasado, se han hecho esfuerzos importantes para delimitar el alcance de la voz ‘ambiente’ y así uniformar su contenido. Paradójicamente, si algún consenso se ha alcanzado en este sentido, es que se trata ante todo de una idea (o concepto) que bien puede abarcar cualquier cosa y que en todo caso sugiere significados diferentes para áreas de conocimiento o saberes científicos diferentes. Así, de manera muy simplista, mientras que para el climatólogo podrá significar atmósfera y para el ecologista hábitat,⁴ para el sociólogo significará nexo entre sociedad y naturaleza,⁵ y para el jurista podrá ser bien o valor jurídico a proteger por las normas de carácter ambiental.⁶ Por esto, quienes pretendan identificar qué temas contiene el derecho internacional ambiental requieren de una visión amplia y flexible sin olvidar que muchos de ellos pueden abordarse desde otras disciplinas jurídicas o

¹ Botassi, Carlos Alfredo, *Derecho administrativo ambiental*, La Plata, Argentina, Librería Editora Platense, 1997.

² Nava Escudero, César, “Hacia un derecho atmosférico ambiental”, *Derecho Ambiental y Ecología*, México, año 1, núm. 4, diciembre de 2004-enero de 2005.

³ Herrera Molina, Pedro M., *Derecho tributario ambiental*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente-Marcial Pons, 2000.

⁴ Véase *The Environment encyclopedia and directory: a world survey*, Londres, Europa Publications, 1994.

⁵ López Ramírez, A., “Medio ambiente, desarrollo sustentable y pobreza rural en América Latina. Modelo teórico-metodológico”, en López Ramírez, A. y Hernández, P. F. (comps.), *Sociedad y medio ambiente: contribuciones a la sociología ambiental en América Latina*, México, Asociación Latinoamericana de Sociología-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-La Jornada Ediciones, 1996, p. 40.

⁶ Jaquenod de Zsögön, Silvia, *Derecho ambiental*, Madrid, Dykinson S. L., 2002, p. 21.

bien pueden pertenecer en la práctica internacional a foros no ambientales *per se*. De cualquier manera, debe tenerse presente que a lo que comúnmente se refiere, y de manera muy simplificada, la expresión ‘ambiente’ al ser introducida como objeto de estudio de una disciplina jurídica es a la protección ambiental y al control o prevención de la contaminación ambiental.

Independientemente de lo anterior, creemos de gran utilidad auxiliarse de los siguientes criterios para acotar en lo posible lo que pertenece a lo jurídico-internacional-ambiental: *a)* serán temas de estudio de ésta disciplina los que se discutan en los llamados foros ambientales (como el cambio climático o la biodiversidad); *b)* también lo serán aquellos que sin ser el centro de la discusión en estos foros —y por lo tanto no puedan considerarse propiamente ambientales— tengan de cualquier manera repercusiones ambientales evidentes (como diversos aspectos en torno a temas comerciales o urbanos); y *c)* lo serán del mismo modo aquéllos temas que han pertenecido tradicionalmente a otros foros de discusión internacional —y que de hecho han propiciado el surgimiento de verdaderas disciplinas jurídicas— pero que con el paso del tiempo se han incorporado como parte de un todo ambiental como es el caso del llamado derecho del mar, rama jurídica en continua transformación, y ejemplo auténtico de creación de normas internacionales por métodos novedosos y diferentes a los ordinarios.⁷

Aceptamos entonces que existe un cuerpo jurídico internacional ambiental, esto es, un listado de instrumentos internacionales ambientales. Pero, ¿podemos estudiar esta materia desde un enfoque normativo y además científico como se hace tradicionalmente para la mejor comprensión y entendimiento de cualquier disciplina jurídica? La respuesta a esta tercera interrogante es muy sencilla: en la actualidad ya es posible estudiar al derecho internacional ambiental como norma y como ciencia. En efecto, por una parte es indudable el extenso inventario de instrumentos ambientales que en forma de tratados, protocolos, convenciones, acuerdos, declaraciones, programas, etcétera, existen a nivel internacional. Cuantitativamente hablando es difícil

⁷ Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, 20a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 463.

contar con un dato exacto. Sands⁸ nos dice, por ejemplo, que a principios de la década de los noventa existían algunos miles de acuerdos ambientales bilaterales, varias docenas de acuerdos regionales, y unos cuantos más —alrededor de 30— de acuerdos multilaterales. Desde luego, esta cifra se ha incrementado en los últimos años. Por otra parte, existe paralelamente a la cuestión normativa un conjunto de reglas, principios, teorías y conceptos fundamentales que ordenadamente y relacionados entre sí tratan de explicar y analizar lo internacional ambiental desde la óptica científico-jurídica. Encontramos obras enteras que se han dedicado a esto, y que son ya referentes obligados para el estudio de esta disciplina como son los de Adede,⁹ Birnie y Boyle,¹⁰ Juste Ruiz,¹¹ o Kiss y Shelton.¹² Acompañan a éstos, diversos artículos y capítulos en libros de derecho ambiental que incluyen diferentes cuestiones internacionales. Vale la pena señalar que quizá el antecedente más remoto que tenemos en México en este sentido sea un artículo publicado en 1976 por Alberto Székely¹³ en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México* y que lleva por título “El medio ambiente: derecho internacional”. Sin embargo, éste país carece de una obra amplia y detallada que haya abordado sistemáticamente esta materia.

Finalmente, el estudio del derecho internacional ambiental no podría estar completo sin un referente histórico. Por lo que necesitamos preguntarnos ¿cuándo nace ésta materia? En realidad, no hay consenso entre los especialistas en cuanto a la fecha exacta de su aparición. Nos comenta Sands¹⁴ que lo que él llama ‘proceso de enverdecimiento’ del derecho internacional se inició en el siglo XIX con la celebración de acuerdos bilaterales para prohibir la sobreex-

⁸ Sands, Philippe, “International environmental law: an introductory overview”, en Sands, Philippe (comp.), *Greening international law*, Nueva York, The New Press, 1994, p. XXII.

⁹ Adede, A. O., *Digesto de derecho internacional ambiental*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995.

¹⁰ Birnie, Patricia W. y Boyle, Alan E., *International law and the environment*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2002.

¹¹ Juste Ruiz, José, *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, McGraw-Hill, 1999.

¹² Kiss, Alexandre Ch. y Shelton, Dinah, *International environmental law*, Nueva York, Transnational Publishers, 1991.

¹³ Székely, Alberto, “El medio ambiente: derecho internacional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXVI, núms., 103-104, julio-diciembre de 1976, pp. 325-339.

¹⁴ Sands, Philippe, *op. cit.*, nota 8, pp. XXIII-XXIX.

plotación en la pesca de ciertas especies (focas) en el Océano Pacífico. Este autor identifica tres etapas posteriores en este proceso: la segunda a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, la tercera en 1972 con la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo, Suecia, y la cuarta con la llamada Cumbre de la Tierra o más propiamente con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. Sin embargo, hay autores que si bien reconocen que el ‘derecho internacional ambiental’ tiene su antecedente a lo largo de las primeras tres cuartas partes del siglo XX, sostienen que su verdadero inicio surge hacia finales de la década de los sesenta y principios de los setenta de ése mismo siglo.¹⁵ Al parecer, es en 1968 —al mismo tiempo que diversas ciudades en el mundo (Pekín, Londres, París, Praga, ciudad de México) se cimbraban ante multitudinarias movilizaciones estudiantiles— que lo ambiental toma forma definitiva e irrumpe decididamente en el campo del derecho internacional.

De cualquier manera, el derecho internacional ambiental como ahora lo entendemos y explicamos pertenece a una época —moderna— que se consolida y encuentra eco a partir de la llamada ‘internacionalización de los temas ambientales’, con la celebración de la Conferencia de Estocolmo de 1972 arriba mencionada. A partir de esta fecha, la normativa internacional ambiental se expande a pasos agigantados como resultado de un nuevo fenómeno de concienciación ambiental global. Son muchas las reuniones y foros ambientales realizados con posterioridad a la de Estocolmo, pero entre ellas destaca indudablemente la ya citada Conferencia de Río de 1992 que ha orientado en mucho la discusión internacional ambiental de los últimos quince años. El nuevo pilar de la normativa ambiental ha descansado en la idea del llamado ‘desarrollo sustentable’ que ha intentando acercar visiones polarizadas o desencuentros discursivos entre países del Sur y del Norte, pero sin tener mucho éxito. Aunque se ha logrado consenso para ciertos temas, las preocupaciones y prioridades ambientales de cada bloque continúan siendo diferentes en muchos

¹⁵ Véase Kiss, Alexandre Ch. y Shelton Dinah, *op. cit.*, nota 12, pp. 36 y 37.

sentidos.¹⁶ De una u otra forma, el derecho internacional ambiental actual sigue siendo en mucho el derecho del desarrollo sustentable de principios de la década de los noventa del siglo pasado.

III. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES *SOFT* Y *HARD LAW*

El cuerpo normativo del derecho internacional ambiental está compuesto por lo que los especialistas denominan instrumentos internacionales *soft law* (de derecho blando) y *hard law* (de derecho duro). Por un lado, el carácter *soft* o de *lege ferenda* se manifiesta de tres maneras en el mundo jurídico internacional. Primero, a través de instrumentos internacionales que se distinguen por no tener *per se* fuerza jurídica vinculante, esto es, se trata de instrumentos normativos que carecen de obligatoriedad. En la práctica internacional se les conoce generalmente como lineamientos, resoluciones, declaraciones, principios, programas, estrategias, cartas, códigos de conducta, actas (finales), informes de grupos de expertos o de grupos de trabajo, minutas, reuniones, memoranda de entendimiento o de intención, *Modus vivendi*, por mencionar algunos. Segundo, a través de normas o disposiciones que se establecen en instrumentos no considerados *soft law*, es decir, independientemente de la naturaleza jurídica del instrumento (obligatorio o no) existen normas que tienen éste carácter blando por su contenido político, programático, declarativo o de 'buena voluntad', más que jurídico-vinculante.¹⁷ Y tercero, a través de normas que apenas están en proceso de gestación, aún sin consolidarse, sin que hayan entrado en vigor, o revistan un carácter consuetudinario.¹⁸ Este tipo de instrumentos blandos pueden ser multilaterales,¹⁹ regionales²⁰ o bilaterales.²¹ Quizá las tres consecuencias más importantes del ca-

¹⁶ Nava Escudero, César, *Urban environmental governance: comparing air quality management in London and Mexico City*, Aldershot, Ashgate, 2001, pp. 14 y 15.

¹⁷ Birnie, Patricia W. y Boyle, Alan E., *op. cit.*, nota 10, p. 25.

¹⁸ Juste Ruiz, José, *op. cit.*, nota 11, p. 44.

¹⁹ Por ejemplo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

²⁰ Como es el caso de la Declaración de Bergen sobre Desarrollo Sustentable adoptada por la Comisión Económica para Europa y la Comunidad Europea de 1990.

²¹ Podemos mencionar como ejemplo el Acta Constitutiva del Grupo de Trabajo para la Cooperación Bilateral en Materia Forestal, Vida Silvestre y Áreas Naturales Protegidas entre México y Guatemala adoptada en Tapachula, Chiapas, en 2001.

rácter *soft* de los instrumentos internacionales ambientales sean, primero, que permiten identificar principios básicos ambientales que los Estados han aceptado observar;²² segundo, que estos principios normativos o instrumentos enteros sirven de guía para el comportamiento y conducta de los Estados;²³ y, tercero, que se constituyen —aunque no en todos los casos— como un antecedente del derecho duro que habrá de emerger en lo futuro.

Por otro lado, el carácter *hard* o de *lege lata* se manifiesta en instrumentos internacionales con el rigor jurídico propio de una norma obligatoria, constituyéndose en realidad como un auténtico *ius cogens*.²⁴ Generalmente, se les identifica por el nombre que lleva el instrumento que en la práctica internacional incluye —entre otros— tratados, convenciones, convenios, protocolos, acuerdos y más recientemente Constituciones.²⁵ Este tipo de instrumentos duros pueden ser multilaterales,²⁶ regionales²⁷ o bilaterales²⁸ (aunque algunos autores añaden la categoría de instrumentos específicos).²⁹ Si bien se trata de instrumentos que la comunidad internacional les reconoce fuerza vinculante, por sí mismos surge invariablemente la duda sobre el cabal cumplimiento por parte de los Estados. Al igual que en otras áreas del derecho internacional público, se requiere del establecimiento de mecanismos que permitan la aplicación, control, seguimiento, resolución de controversias, y en su caso sanción por inobservancia de la normativa ambiental. Pero las limitaciones para la debida observan-

²² Birnie, Patricia W. y Boyle, Alan E. *op. cit.*, nota 10, p. 26.

²³ Véase, por ejemplo, Nava Escudero, César, “El principio de precaución en el derecho internacional ambiental”, *Derecho Ambiental y Ecología*, México, año 1, núm. 2, agosto-septiembre de 2004, p. 53.

²⁴ Juste Ruiz, José, *op. cit.*, nota 11, p. 48.

²⁵ Al momento de escribir, diversos parlamentos de la Unión Europea se encuentran votando (*ad referendum*) la llamada ‘Constitución Europea’, instrumento internacional regional que habrá de ser obligatorio para los 25 miembros que constituyen la Unión una vez que se hayan cumplido los requisitos de procedimiento para su entrada en vigor.

²⁶ Es el caso del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992.

²⁷ Por ejemplo, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte de 1994, celebrado entre Canadá, Estados Unidos de América y México.

²⁸ Como ejemplo, el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América relativo a la Utilización de las Aguas de los Ríos Colorado y Tijuana y del Río Bravo (Grande) desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México de 1944.

²⁹ Un ejemplo lo constituye el Acuerdo Internacional sobre la Conservación de Osos Polares y su Hábitat de 1973 (Acuerdo de Oslo) celebrado entre Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Noruega y la entonces Unión Soviética.

cia e implementación de estos instrumentos son muchas. Primero, porque no se puede ‘obligar’ a Estado alguno a que los suscriba³⁰ incluso ante la presión internacional, como ha sido el lamentable caso de la negativa de Estados Unidos de América y de Australia de adherirse al Protocolo de Kyoto en materia de cambio climático, cuando la gran mayoría de los países que emiten los gases de efecto invernadero causantes de este fenómeno ya lo han hecho (*e. g.* la Comunidad Europea y Rusia); segundo, porque muchos instrumentos de este tipo acaban por redactarse con amplios márgenes de acción para los Estados, puesto que de lo contrario no manifestarían su voluntad en ‘comprometerse’ con temas ambientales: esto aún con la existencia del principio de soberanía que poseen sobre sus recursos naturales; tercero, porque los costos económicos de observancia de las normas ambientales pueden ser muy altos, en especial para casos donde no existe cooperación financiera adecuada; cuarto, porque para verificar el cumplimiento de una norma *hard*, las más de las veces los Estados no han optado por la aplicación coactiva sino por otros mecanismos como, por ejemplo, los llamados de ‘edificación de confianza’ que son sistemas de advertencia oportuna o de rendición de cuentas;³¹ quinto, y aunado a lo anterior porque en su caso se requiere de organismos judiciales adecuados que son difíciles de aceptar por la comunidad internacional para la resolución de controversias (nos preguntamos si sería deseable y práctico contar ya con un Tribunal Internacional Ambiental); sexto, porque aún existiendo estas instancias u organismos internacionales (como la Sala Especial Permanente para Temas Ambientales de 1993 de la Corte Internacional de Justicia), su papel judicial es aún incipiente: los propios Estados deciden que la resolución de controversias sea a través de otros mecanismos jurisdiccionales más flexibles o amistosos como el arbitraje internacional y no a través de decisiones judiciales; y séptimo, porque aún con sentencias emanadas de instancias judiciales internacionales, es difícil imponer sanciones en caso de incumplimiento de dichas sentencias. Pensemos para éste último punto el caso de países que tengan senten-

³⁰ Ferrey, S., *Environmental Law*, 3a. ed., Nueva York, Aspen, 2004, p. 576.

³¹ Székely, Alberto y Ponce-Nava, Diana, “La Declaración de Río y el derecho internacional ambiental”, en Lichtinger, Victor y Glender, Alberto (comps.), *La diplomacia ambiental*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 332.

cias en su contra y no las quieran acatar, pero que pertenecen al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —órgano encargado de dictar sanciones y recomendaciones o medidas para dar efectividad a un fallo judicial—. ³² Más difícil se convierte este asunto si pensamos que se trata de países que poco respetan el orden internacional y que resuelven sus diferencias a través de la amenaza, la imposición de voluntad o de plano el ejercicio de la acción militar: ¿es acaso factible que el Consejo de Seguridad le diera efectividad a un hipotético fallo judicial de embargo comercial contra los Estados Unidos de América por incumplimiento de alguna norma internacional ambiental?

Aunque el panorama que aquí se presenta parece a todas luces decepcionante o frustrante, existen algunas razones para creer que no todo es así. En primer lugar, si bien el derecho duro de lo internacional ambiental padece de severas limitaciones, su consolidación y desarrollo ha producido un fenómeno más que alentador: ha propiciado en su corta existencia la creación y desarrollo del derecho interno ambiental de las naciones. En efecto, aunque para algunos países y para ciertos temas de regulación, el derecho internacional ambiental se ha derivado de las preocupaciones o la legislación doméstica, ³³ para otros, y según el tema ambiental del que se trate la influencia de lo internacional ambiental, ha enriquecido y de hecho propiciado la creación de legislación nacional ambiental. Así ha sucedido, por ejemplo, para muchos países latinoamericanos ³⁴ o para el caso de ciertos temas como el de la seguridad de la biotecnología. ³⁵ En segundo lugar, existen algunos casos —aunque aislados— con resultados positivos derivados del funcionamiento de ciertos mecanismos institucionales creados a partir de normativa ambiental *hard*, como es el

³² Becerra Ramírez, Manuel, “Derecho internacional público”, *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, t. III, p. 1433.

³³ Véase, por ejemplo, Ferrey, S., *op. cit.*, nota 30, p. 575.

³⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación. Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río 1992)*, México, PNUMA-ORPALC, 2001, p. 20.

³⁵ Nava Escudero, César, “La seguridad de la biotecnología: la normatividad internacional *vis a vis* la regulación nacional mexicana”, *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, septiembre de 2004, p. 433.

caso del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental conformada por representantes de los tres países miembros del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (del Tratado de Libre Comercio de 1994). En este acuerdo —conocido comúnmente como Acuerdo Paralelo Ambiental— se contemplan tres mecanismos para la presentación, discusión y resolución de los problemas ambientales. Uno de estos, consistente en la elaboración de informes por el secretariado para tratar los problemas que se presenten, según lo dispuesto en el artículo 13 del citado acuerdo, ha producido dos casos exitosos: el de la Presa de Silva (en la que se dio apoyo financiero y técnico para México, se procedió a la limpieza de la presa y a la declaración del lugar como zona protegida) y el del río San Pedro (en el que se propuso mayor apertura y participación de las comunidades de la región para la protección de la cuenca).³⁶ Si bien estos casos no se derivan de la aplicación de la parte contenciosa del mismo acuerdo, ambos nos enseñan lo importante que significa la cooperación y voluntad de las partes en un marco de derecho internacional ambiental en el que existe un organismo formalmente creado —la Comisión para la Cooperación Ambiental— para responder a ciertas situaciones críticas.

IV. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL

Los llamados principios fundamentales del derecho internacional ambiental se erigen como verdaderas guías o parámetros jurídicos para la acción y comportamiento de las naciones. Es común encontrarlos en instrumentos internacionales *soft law*, y de hecho la mayoría se agrupan en las llamadas declaraciones de principios; para nosotros las dos más importantes son la Declaración de Estocolmo de 1972 y la Declaración de Río de 1992. La importancia de contar con declaraciones de este tipo es que se generan, a decir de Kiss³⁷ ‘nuevos va-

³⁶ Vega Cánovas, Gustavo *et al.*, *México, Estados Unidos y el Canadá: resolución de controversias en la era post-TLCAN*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, 2004, pp. 219-222.

³⁷ Kiss, Alexandre, Ch., *Survey of Current Developments in International Environmental Law*, Morges, IUCN Environmental Policy and Law Paper, núm. 10, 1976, pp. 26 y 27.

lores sociales' que requieren de reglas jurídicas para protegerlos. En el contexto de lo internacional ambiental esto puede traducirse en normas jurídicas internacionales de protección ambiental. De hecho, debido al rápido y creciente desarrollo que ha tenido esta rama del derecho es posible ya encontrarlos de manera precisa en instrumentos *hard law*.

Coincidimos con Juste Ruiz³⁸ en que la problemática relacionada a la definición y naturaleza jurídica de estos principios no se ha resuelto; tampoco es intención hacerlo en este trabajo. Basta con mencionar (aunque sea bajo un criterio propio, y por lo tanto subjetivo) los principios que creemos de mayor importancia para la enseñanza del derecho internacional ambiental en México:³⁹

1. *Principio de soberanía sobre los recursos naturales*. Este principio conlleva la idea de que así como los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus recursos, el ejercicio de este derecho no deberá dañar el ambiente (ni de otros Estados ni de zonas fuera de su jurisdicción nacional). Este principio ha sido considerado como la base del derecho internacional ambiental.

2. *Principio de cooperación internacional para la protección ambiental*. Se traduce en dos deberes. Primero, el deber general de concluir (aunque la *obligatio negotiandi* no supone una paralela *obligatio concluendi*) o implementar los objetivos de los tratados u otros instrumentos internacionales. Segundo, el deber específico de intercambiar información, notificación, consulta y participación en la toma de ciertas decisiones, de otorgar asistencia en casos de emergencia, promover investigación científica y tecnológica, elaborar programas de evaluación de impacto ambiental, etcétera.

3. *Principio de prevención*. Tiene también dos vertientes. La primera, que se traduce en la prevención del daño ambiental *in genere*; y la segunda, que se refiere a la prevención del daño ambiental transfron-

³⁸ Juste Ruiz, José, *op. cit.*, nota 11, p. 69.

³⁹ Para mayor detalle sobre cada uno de estos y otros principios internacionales ambientales se recomienda acudir a Hens, Luc, "The Rio Conference and Thereafter", en Nath, Bhaskar *et al.* (comps.), *Sustainable Development*, Bruselas, European Centre for Pollution Research-The Free University of Brussels-United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation-Vubpress, 1996, pp. 85 y 87; Juste Ruiz, José, *op. cit.*, nota 11, pp. 69-89; Kiss, Alexandre, Ch., *op. cit.*, nota 37, pp. 30-39; Nava Escudero, César, *op. cit.*, nota 23; Sands, Philippe, *op. cit.*, nota 8, pp. XXX-XXXV; Székely, Alberto y Ponce-Nava, Diana, *op. cit.*, nota 31, pp. 306-333.

rizo. Este principio se basa en la idea de la diligencia debida, el uso equitativo de los recursos naturales, la buena fe, y en general la buena vecindad. Lo que se busca es que se lleven acciones para evitar que ocurra un daño ambiental.

4. *Principio de precaución.* Aquí se hace referencia a la siguiente idea: cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no podrá invocarse por los Estados para no adoptar medidas de protección ambiental. Precaución no es lo mismo que prevención; aquélla implica medidas ambientales (preventivas) aún ante la incertidumbre científica, ésta implica medidas ambientales a partir de información científica existente.

5. *Principio de responsabilidad y reparación de daño ambiental.* Subyace en este principio la idea de que los Estados podrán ser responsables (por actos ilícitos) ante el incumplimiento o violación de la normativa internacional ambiental. Asimismo, podrán estar sujetos a la reparación (indemnización) de los daños causados o la contaminación producida. No obstante lo difícil que resulta aplicar esto en la práctica (y aún más si se tratara de responsabilidad y reparación de daños ambientales por actos lícitos), la comunidad internacional acordó incluirlo como principio ambiental.

6. *Principio “quien contamina paga”.* Vinculado a la ciencia económica, este principio significa que el causante de la contaminación habrá de internalizar (o asumir) los costos ambientales de los mecanismos de prevención y control de la misma contaminación que genera. Mucho se ha advertido que el efecto perverso de esta idea es que si el contaminador paga, entonces se produce a su favor un ‘derecho’ a contaminar. La actualización de este principio deberá tomar en cuenta el interés público sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

7. *Principio de equidad intergeneracional.* Consiste en el derecho al desarrollo que permita de manera equitativa satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Este principio reproduce la definición elaborada por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1987 sobre el concepto de desarrollo sustentable.

8. *Principio de equidad intrageneracional*. Se trata aquí del derecho que tienen las generaciones presentes a beneficiarse de manera equitativa (todos) de la explotación de los recursos naturales y a gozar (como derecho) de un medio ambiente limpio y saludable.

9. *Principio de subsidiariedad*. Consiste en que las decisiones ambientales habrán de provenir de las comunidades más afectadas, o bien, de las autoridades más cercanas a ellas. La idea es fortalecer la participación de comunidades o grupos locales, por lo que se prefieren las decisiones locales a las nacionales, así como las nacionales a las internacionales.

10. *Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas*. Contiene dos elementos fundamentales. Primero, se acepta la idea de la responsabilidad común que tienen todos los Estados para la protección ambiental. Segundo, se reconoce que los Estados por un lado han contribuido de manera diferenciada a los problemas ambientales, y por el otro que tienen capacidades distintas para responder, prevenir, reducir o controlar la contaminación ambiental.

11. *Principio de resolución de controversias pacíficas*. Este principio busca establecer que los Estados deberán resolver todas sus controversias ambientales de manera pacífica y con los mecanismos apropiados para esto. Estas ideas descansan, desde luego, en lo que al respecto se establece en la Carta de las Naciones Unidas.

12. *Principio de evaluación de impacto ambiental*. Rescata la idea sobre la elaboración técnica de documentos de prevención por actividades realizadas que probablemente pudieran producir un impacto negativo considerable en el ambiente. Aunque este postulado se deriva de técnicas de derecho interno, la comunidad internacional reafirma su importancia e incita a su existencia en calidad de instrumento nacional.

V. EL CASO MEXICANO. TRATADOS AMBIENTALES Y ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES AMBIENTALES

El derecho interno en México denomina a los instrumentos internacionales de dos maneras: tratados y acuerdos interinstitucionales. Bajo estas dos categorías conceptuales se pueden enmarcar todos los instrumentos internacionales (tratados, protocolos, convenios, declaraciones, acuerdos, etcétera) en los que nuestro país ha intervenido en

materia ambiental. Existen similitudes y diferencias entre ambas categorías; aquí presentamos las más relevantes:⁴⁰

- a) Ambos conceptos se rigen por el derecho internacional público, lo que se traduce en que los dos tienen el mismo valor jurídico frente a éste, y por lo tanto al momento de celebrarlos se asumen compromisos para los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Las partes que intervienen en su celebración son diferentes. En los tratados, quien interviene es el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y lo hace en su calidad de sujeto de derecho internacional público (poseedor del *jus tractati*); y en los acuerdos interinstitucionales, quien interviene es cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal, y lo hacen en su calidad de instituciones (y no de sujetos de derecho internacional público) con la competencia para pactar en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Tratados y acuerdos interinstitucionales deben celebrarse por escrito y pueden recibir cualquier denominación. En principio, éstos pueden tener naturaleza *soft* o *hard*, aunque aquéllos generalmente son de naturaleza *hard*.
- d) Aunque nuestro derecho interno regula la existencia de ambos, los tratados tienen fundamento constitucional y los acuerdos interinstitucionales no. Estos últimos son creados por ley del Congreso de la Unión: la Ley sobre la Celebración de Tratados.
- e) Por lo anterior, los tratados siguen un procedimiento constitucional para su celebración, mientras que los acuerdos interinstitucionales no.
- f) En este procedimiento, los tratados requieren forzosamente de la aprobación del Senado, los acuerdos interinstitucionales no.
- g) Los tratados son considerados por la Constitución como Ley Suprema de toda la unión (artículo 133), pero los acuerdos interinstitucionales no.

⁴⁰ Esta clasificación sigue en mucho la comparación que hace Palacios Treviño, Jorge, *Tratados. Legislación y práctica en México*, 3a. ed., México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001, entre ambos instrumentos. Este autor tiene como guía lo establecido en la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992; remitimos a su obra para mayor abundamiento.

- h) Los tratados deben estar de acuerdo con la Constitución, es decir, no deben ir ni en contra ni más allá de nuestra carta magna. Aunque ni la Constitución ni la citada Ley sobre la Celebración de Tratados señale expresamente que los acuerdos interinstitucionales tengan esta misma suerte, éstos también deberán estar acorde con ella.
- i) La entrada en vigor de un tratado se somete a todo un procedimiento donde es posible distinguir una entrada en vigor internacional y otra nacional. Para el caso de los acuerdos interinstitucionales, éstos entrarán en vigor en el momento mismo de su firma.
- j) Para que los tratados sean obligatorios en el territorio nacional deberán haberse publicado previamente en el *Diario Oficial de la Federación*. No existe disposición alguna que señale que para la entrada en vigor o para que sean obligatorios los acuerdos interinstitucionales deban de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.
- k) La Secretaría de Relaciones Exteriores interviene para determinar en ambos casos la procedencia de su suscripción: para los tratados formulará una opinión y para los acuerdos interinstitucionales un dictamen. Una vez suscritos, tanto tratados como acuerdos interinstitucionales serán inscritos en el registro correspondiente a cargo de la propia secretaría.

1. *Tratados ambientales*

El origen de los tratados ambientales en México sigue en mucho el procedimiento requerido para la celebración de cualquier otro tratado en este país. La normativa interna aplicable se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴¹ en tres artículos de donde también se desprende la base para su celebración. En primer término, el artículo 89, fracción X, que señala:

⁴¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 145a. ed., rev. y act. por Miguel Carbonell, México, Porrúa, 2003.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Si bien no hay mención expresa a lo ambiental, es fácil detectar el eco que algunos de estos principios normativos con rango constitucional encuentran en la normativa *soft* y *hard* de lo internacional ambiental, según lo hemos descrito anteriormente.

En segundo término, complementa a esta disposición constitucional el artículo 76, fracción I, que establece lo siguiente:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal...; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Esta disposición constitucional reafirma la intervención del Senado a través de la aprobación de los tratados internacionales —hacemos hincapié en lo siguiente: el Senado ‘aprueba’ y no ‘ratifica’, como todavía suele confundirse—. La otra expresión —convenciones diplomáticas— no sólo es imprecisa sino poco afortunada, pues no es común observarla al menos en el marco de lo internacional ambiental de nuestro país. Nos comenta don César Sepúlveda,⁴² al respecto, que en realidad existe una pequeña falla de redacción en esta fracción, puesto que tanto los tratados como las convenciones son internacionales, y al hablar de ‘diplomáticas’ el texto constitucional introduce un elemento de confusión.

⁴² Sepúlveda, César, *op. cit.*, nota 7, p. 135.

Por último, se señala el artículo 133 que establece lo siguiente:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Los tratados ambientales celebrados forman parte del ordenamiento jurídico nacional y son de observancia obligada para el Estado mexicano, si bien están por debajo de la Constitución, jerárquicamente hablando. En este contexto, es imprescindible tener presente una tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1999 que determinó que los tratados “se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental [sólo la Constitución es la Ley Suprema] y por encima del derecho federal y el local [por lo que los] compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional”.⁴³

En nuestro derecho interno no existe un instrumento jurídico que de manera coherente y sistemática permita conocer los criterios o las etapas del procedimiento para la celebración de un tratado ambiental. Sin embargo, existen algunas disposiciones legales que ayudan a delimitar la participación que se da al interior del Ejecutivo federal, como lo son las contenidas en la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 o en los reglamentos interiores vigentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, respectivamente. Desde luego, conviene también acudir a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (de la que México es parte) para conocer sobre este tema en particular.

⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época; instancia: pleno, t. X, tesis P.LXXVII-99, noviembre de 1999, p. 46.

En materia ambiental, se parte de la idea de que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales intervenir en foros internacionales ambientales, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Internacionales, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en la materia, según se establece en el artículo 32 bis, fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, corresponde a la cancillería mexicana intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte, como lo señala el artículo 28, fracción I de la ya citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Respetando el ejercicio de las atribuciones de cada dependencia (incluyendo a la de Medio Ambiente y Recursos Naturales), la propia Secretaría de Relaciones Exteriores ha intentado emitir guías o lineamientos para la celebración de tratados *in genere*, pero no han sido definitivos. Recordamos, por ejemplo, la llamada *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados* elaborada en 1999 por tal dependencia a cargo de la entonces canciller Rosario Green.⁴⁴ Dicho documento se publicó con el propósito de proporcionar a dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, criterios adicionales para determinar si un asunto debe ser materia de un tratado o de un acuerdo interinstitucional. Otro ejemplo más reciente lo constituye un oficio enviado por la cancillería a la propia Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la que se determinan algunos aspectos relacionados con el procedimiento para la celebración de tratados. En efecto, con fecha 27 de agosto de 2002, el consultor jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante oficio CJA-3779, dio a conocer criterios importantes para iniciar y llevar a cabo los trámites correspondientes para la celebración de tratados.⁴⁵

Sin que sea un rígido procedimiento a seguir, el Ejecutivo federal lleva a cabo ciertas etapas después de concluidas las negociaciones

⁴⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999.

⁴⁵ Deben existir en los archivos de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales y en los de la Coordinación General Jurídica, unidades administrativas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, original y copias del oficio que aquí se menciona.

respectivas para la celebración de un tratado y su entrada en vigor. Aquí seguimos el ejemplo para un tratado multilateral: *a)* Adopción del texto (y forma) del tratado; *b)* Firma *ad referendum* (que en realidad hace alusión a la firma a reserva de ratificación)⁴⁶ por la que los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser definitivo, de su posterior ratificación; *c)* Aprobación por el Senado de la República; *d)* Publicación de dicha aprobación en el *Diario Oficial de la Federación* (no se publica el texto completo del tratado); *e)* Elaboración del instrumento de ratificación o de adhesión por el Ejecutivo federal; la ratificación o adhesión se considera el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado; *f)* Depósito del instrumento de ratificación o adhesión en el organismo o gobierno designado como depositario del tratado; *g)* Aviso que da el depositario de la fecha de entrada en vigor internacional; *h)* Promulgación y publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (texto completo del tratado), para su entrada en vigor nacional.

Es importante señalar que tanto para tratados bilaterales, regionales o multilaterales existe una entrada en vigor internacional y otra nacional. En efecto, un tratado comienza a obligar internacionalmente, desde el momento en que éste se ratifica, siempre y cuando el propio tratado no señale una fecha posterior a la ratificación para su entrada en vigor.⁴⁷ La gran mayoría de los tratados ambientales de los últimos años han señalado cuándo habrán de entrar en vigor internacionalmente, que es generalmente cuando hayan pasado cierto número de días contados desde la fecha en que se haya depositado un número determinado de instrumentos de ratificación, aceptación,

⁴⁶ En este sentido, nos aclara Palacios Treviño, Jorge, *op. cit.*, nota 40, p. 116: “de conformidad con lo que disponen el artículo 12, 2, b) y el artículo 14, 1, d) de la Convención de 1969 son dos cosas diferentes pues la firma *ad referendum* equivale a la firma definitiva si el Estado la confirma, es decir, tiene efectos retroactivos, lo cual es distinto de la firma a reserva de ratificación, que es como en México se debiera llamar a la firma llamada *ad referendum*, ya que cuando México firma un tratado lo hace a reserva de ratificarlo después de que se han cumplido los trámites que señala la Constitución. La firma *ad referendum* y la ratificación son dos maneras distintas de manifestar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado”.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 101.

aprobación o adhesión.⁴⁸ Sin embargo, en lo interno, ése mismo tratado sólo puede ser obligatorio cuando se promulga y publica (su texto completo) en el *Diario Oficial de la Federación*, como lo dispone el párrafo segundo del artículo 4o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados. Es lógico suponer, por lo tanto, que el Ejecutivo federal deberá estar atento para promulgar y publicar en el *Diario Oficial de la Federación* el texto completo de un tratado en la misma fecha de entrada en vigor de este tratado en el ámbito internacional. Lo anterior, con el objeto de evitar que se exija a nivel internacional el cumplimiento de un tratado en vigor internacionalmente, y no poder cumplir por no haberse publicado y por tanto no ser obligatorio en el ámbito interno; y viceversa, que a nivel interno surja la exigencia del cumplimiento de un tratado porque ya fue promulgado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, y por tanto es obligatorio, pero que no puede exigirse su cumplimiento a alguna(s) de las partes contratantes por no haber entrado en vigor internacionalmente.

En materia ambiental existen dos casos muy curiosos en los que el Ejecutivo federal no siguió ninguno de los criterios arriba señalados. El primero de éstos es el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El decreto promulgatorio (texto completo) fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 2000 (últimos días del sexenio del ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León) sin que el protocolo mencionado hubiera entrado en vigor internacionalmente. Como es sabido, el Protocolo de Kyoto entró en vigor internacionalmente el 16 de febrero de 2005. El segundo caso lo constituye el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Aquí, lo que sucedió fue exactamente al revés: el protocolo entró en vigor internacionalmente el 11 de septiembre de 2003, pero el Ejecutivo federal (ya como su titular el actual presidente constitucional Vicente Fox Quesada) no lo promulgó y publicó sino hasta el 28 de octubre de ése mismo año.

⁴⁸ Algunos ejemplos incluyen a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (*DOF* de 7 de mayo de 1993); el Convenio sobre la Diversidad Biológica (*DOF* de 7 de mayo de 1993); el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica (*DOF* de 28 de octubre de 2003); el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (*DOF* de 17 de mayo de 2004).

2. *Acuerdos interinstitucionales ambientales*

Como hemos visto, es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la que interviene para su celebración. Corresponde al titular del ramo suscribir estos instrumentos internacionales como una de sus muchas facultades indelegables, en el ámbito de su competencia y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Desde luego, el secretario de Estado en turno podrá designar a un funcionario subalterno para que en su nombre y en representación de la secretaría suscriba dichos instrumentos. Para esto, deberá elaborar un oficio designatorio (al que erróneamente también se le conoce como ‘oficio delegatorio’) donde se le autorice a la realización de dicho acto. En todo momento, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales deberá mantener informada a su similar de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretenda celebrar, quien a su vez formulará el dictamen correspondiente sobre la procedencia de suscribirlo y cumplir así con lo establecido en el artículo 7o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Desafortunadamente, el hecho de que estos instrumentos no se publiquen en el *Diario Oficial de la Federación* provoca el desconocimiento e incertidumbre de la población respecto a los compromisos internacionales que adquieren los Estados Unidos Mexicanos a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Es un grave error pensar que sólo los tratados ambientales representan compromisos internacionales ‘relevantes’ para el país. En efecto, estos acuerdos interinstitucionales tienen diversos objetos como la cooperación científica, técnica o educativa, o bien la adquisición de compromisos de tipo financiero de la mayor importancia. Es el caso de los llamados convenios de donación (donativos provenientes de los comúnmente denominados Fondos GEF *Global Environment Fund*) que se celebran entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Banco Mundial para financiar diversos proyectos, y que en ocasiones participan de manera conjunta otros gobiernos u organismos internacionales. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el Convenio TF-027739 celebrado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo,

la República de Guatemala, Belice, la República de Honduras y el Banco Mundial, por la que habrían de destinarse donativos a favor de dicha comisión centroamericana para ejecutar un proyecto para la conservación y uso sustentable del Sistema Arrecifal Mesoamericano.⁴⁹

VI. CONCLUSIONES

Uno de los principales retos que tenemos los catedráticos de derecho ambiental en México es el de convencer a autoridades universitarias e interesar a huestes estudiantiles sobre la trascendencia del derecho internacional ambiental para las relaciones de las naciones en la protección del ambiente y control y prevención de la contaminación ambiental. Si enfrentáramos con éxito este reto lograríamos probablemente más espacios para su enseñanza y seguramente más adeptos para su estudio. Esta tarea no es fácil por varias razones. Primero, porque la consolidación de los cursos sobre derecho ambiental (o afines a él) donde podrían abordarse los aspectos internacionales, no es todavía una realidad en el país. La materia de derecho ambiental apenas y sobrevive a nivel licenciatura (abarcando un semestre) y casi es nula a nivel posgrado, aunque con sus muy honrosas excepciones. Tenemos que conformarnos (y suplicar) por que los catedráticos de la materia de derecho internacional incluyan en sus cursos los temas ambientales. Segundo, porque tanto en lo interno como en lo externo se da mayor importancia a temas no ambientales. En lo interno, son muchos los cartuchos de *toner* utilizados en periódicos y muchas las horas habladas por la radio y proyectadas por la televisión que dedican los medios de comunicación a temas no ambientales. En lo externo, los reprobables sucesos bélicos al comenzar el segundo milenio han acaparado la atención de gobiernos, universidades, pueblos y medios de comunicación. Las injustas y cobardes invasiones orquestadas por Estados Unidos de América (y apoyadas por algunos de sus más cercanos aliados) en octubre de 2001 a Afganistán y en marzo de 2003 a Irak, han distraído la atención mundial de temas ambientales, como sucedió con la opacada Cumbre Mundial sobre el Desa-

⁴⁹ Debe obrar en los archivos de la Coordinación General Jurídica de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales copia de este convenio.

rrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, en 2002. Tercero, porque los docentes mexicanos tenemos que lidiar con un asunto elemental: la delirante escasez de trabajos jurídicos sobre temas internacionales ambientales que sirvan de base para una enseñanza acorde a las exigencias de una excelencia académica de primer nivel. Es por esta última razón que hemos intentado elaborar una guía mínima que permita acercarnos a algunos de los aspectos más importantes que deben incluirse en la enseñanza de la parte internacional del derecho ambiental.

Utilizamos aquí la expresión ‘derecho internacional ambiental’ en vez de ‘derecho ambiental internacional’ porque permite tener como punto de arranque una disciplina jurídica —el derecho internacional— bastante consolidada para analizar un tema en particular: todo lo relativo al ambiente. De aquí que podamos definir al derecho internacional ambiental como un conjunto de normas que regulan las relaciones internacionales (entre Estados y organizaciones internacionales) y que tienen como objeto de estudio la protección ambiental y el control o prevención de la contaminación ambiental. Esto no obstruye de manera alguna que podamos referirnos ahora o en lo futuro a la existencia de un ‘derecho ambiental internacional’, al que habremos de definir como una rama del derecho ambiental que regula la protección ambiental y el control o prevención de la contaminación ambiental entre Estados y organizaciones internacionales en el marco de un conjunto de normas internacionales (tratados, protocolos, convenciones, declaraciones, etcétera).

Si bien el derecho internacional ambiental se consolida recientemente, su enseñanza permite ya una referencia tanto de tipo normativo como científico. La normatividad ambiental reviste las características propias de cualquier instrumento internacional por ser no vinculante (*soft law*) y/o vinculante (*hard law*). Aunque existen formas para verificar el cumplimiento de las normas ambientales y de solucionar las controversias a través de medios políticos (por ejemplo, negociación, mediación, conciliación) o medios jurisdiccionales (por ejemplo, arbitraje, arreglos judiciales), el éxito de la normativa ambiental descansa en la voluntad de los Estados. Los llamados ‘principios fundamentales del derecho internacional ambiental’ siguen siendo la verdadera guía del actuar de las naciones.

Los Estados Unidos Mexicanos han celebrado un sinnúmero de instrumentos internacionales ambientales que, para fines de su derecho interno, los clasifica en tratados (ambientales) y acuerdos interinstitucionales (ambientales). Son pocas las obras que han tratado de elaborar una lista de los tratados ambientales en los que México es parte sin que exista en realidad un criterio para determinarlos. Hace algunos años fue publicada una obra titulada *Grado de cumplimiento de los tratados ambientales internacionales por parte de la república de México a 1999* en la que identifica al menos 63 tratados.⁵⁰ Más recientemente, la Secretaría de Gobernación publicó la *Guía de tratados promulgados y otros instrumentos internacionales vigentes suscritos por México*, en la que se identifican al menos 100 tratados bajo una clasificación gubernamental de temas ambientales (incluidos los relacionados con derecho del mar y derecho marítimo) de 1970 a 2000.⁵¹ Cualquiera que sea la clasificación o el número, lo cierto es que México participa activamente en la celebración de tratados ambientales. Si es difícil tener un listado sobre éstos, más aún lo es la de los acuerdos interinstitucionales ambientales que no se publican en el *Diario Oficial de la Federación*.

Esperamos fervientemente que estas líneas sobre el contenido en la enseñanza del derecho internacional ambiental sean de utilidad. La docencia no es sólo impartir clases con vocación, conlleva una buena dosis de experiencia práctica y asidua investigación, la determinación de un bloque de conocimientos basados en teoría y práctica, y la férrea convicción de que en las universidades se siembran semillas en el alumnado que tarde o temprano habrán de germinar.

VII. BIBLIOGRAFÍA

1. *Libros*

ADEDE, A. O., *Digesto de derecho internacional ambiental*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995.

⁵⁰ Centro Mexicano de Derecho Ambiental, *Grado de cumplimiento de los tratados ambientales internacionales por parte de la república de México a 1999*, México, IDEADS, 2000.

⁵¹ Secretaría de Gobernación, *Guía de tratados promulgados y otros instrumentos internacionales vigentes suscritos por México*, México, Secretaría de Gobernación, 2003.

- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “Derecho internacional público”, en varios autores, *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, t. III.
- BIRNIE, Patricia W. y BOYLE, Alan E., *International Law and the Environment*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2002.
- BOTASSI, Carlos Alfredo, *Derecho administrativo ambiental*, La Plata, Argentina, Librería Editora Platense, 1997.
- FERREY, S., *Environmental Law*, 3a. ed., Nueva York, Aspen, 2004.
- HENS, Luc, “The Rio Conference and Thereafter”, en Nath, Bhaskar *et al.* (comps.), *Sustainable Development*, Bruselas, European Centre for Pollution Research-The Free University of Brussels-United Nations Educational-Scientific and Cultural Organisation-Vubpress, 1996.
- HERRERA MOLINA, Pedro M., *Derecho tributario ambiental*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente-Marcial Pons, 2000.
- JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia, *Derecho ambiental*, Madrid, Dykinson S. L., 2002.
- JUSTE RUIZ, José, *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, McGraw-Hill, 1999.
- KISS, Alexandre, Ch., *Survey of Current Developments in International Environmental Law*, Morges, IUCN Environmental Policy and Law Paper, núm. 10, 1976.
- y SHELTON, Dinah, *International Environmental Law*, Nueva York, Transnational Publishers, 1991.
- LÓPEZ RAMÍREZ, A., “Medio ambiente, desarrollo sustentable y pobreza rural en América Latina. Modelo teórico-metodológico”, en LÓPEZ RAMÍREZ, A. y HERNÁNDEZ, P. F. (comps.), *Sociedad y medio ambiente: contribuciones a la sociología ambiental en América Latina*, México, Asociación Latinoamericana de Sociología-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-La Jornada Ediciones, 1996.
- NAVA ESCUDERO, César, *Urban Environmental Governance: Comparing Air Quality Management in London and Mexico City*, Aldershot, Ashgate, 2001.
- , “La seguridad de la biotecnología: la normatividad internacional *vis a vis* la regulación nacional mexicana”, *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de

- Ecología-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, septiembre de 2004.
- PALACIOS TREVIÑO, Jorge, *Tratados. Legislación y práctica en México*, 3a. ed., México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001.
- SANDS, Philippe, "International Environmental Law: an Introductory Overview", en *id.* (comp.), *Greening International Law*, Nueva York, The New Press, 1994.
- SEPÚLVEDA, César, *Derecho internacional*, 20a. ed., México, Porrúa, 2000.
- SZÉKELY, Alberto y PONCE-NAVA, Diana, "La Declaración de Río y el derecho internacional ambiental", en LICHTINGER, Víctor y GLENDER, Alberto (comps.), *La diplomacia ambiental*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1994.
- VEGA CÁNOVAS, Gustavo *et al.*, *México, Estados Unidos y el Canadá: resolución de controversias en la era post-TLCAN*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, 2004.

2. *Revistas*

- NAVA ESCUDERO, César, "El principio de precaución en el derecho internacional ambiental", *Derecho Ambiental y Ecología*, México, año 1, núm. 2, agosto-septiembre de 2004.
- , "Hacia un derecho atmosférico ambiental", *Derecho Ambiental y Ecología*, México, año 1, núm. 4, diciembre 2004-enero 2005.
- SZÉKELY, Alberto, "El medio ambiente: derecho internacional", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXVI, núms. 103-104, julio-diciembre de 1976.

3. *Legislación nacional*

- Acta Constitutiva del Grupo de Trabajo para la Cooperación Bilateral en Materia Forestal, Vida Silvestre y Áreas Naturales Protegidas entre México y Guatemala.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley sobre la Celebración de Tratados.
Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

4. *Legislación internacional*

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.
Acuerdo Internacional sobre la Conservación de Osos Polares y su Hábitat.
Constitución Europea.
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.
Convenio sobre la Diversidad Biológica.
Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano.
Declaración de Bergen sobre Desarrollo Sustentable.
Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América relativo a la Utilización de las Aguas de los Ríos Colorado y Tijuana, y del Río Bravo (Grande), desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México.

5. *Jurisprudencia*

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época; instancia: pleno, t. X, tesis P. LXXVII-99, noviembre de 1999.

6. *Otras fuentes*

Centro Mexicano de Derecho Ambiental, *Grado de cumplimiento de los tratados ambientales internacionales por parte de la república de México a 1999*, México, IDEADS, 2000.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación. Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río 1992)*, México, PNUMA-ORPALC, 2001.

Secretaría de Gobernación, *Guía de tratados promulgados y otros instrumentos internacionales vigentes suscritos por México*, México, Secretaría de Gobernación, 2003.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999.

The Environment Encyclopedia and Directory: a World Survey, Londres, Inglaterra, Europa Publications, 1994.