

LA CONVENCION DE RÍO Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL DERECHO MEXICANO

En este texto nos ocupamos de revisar algunos aspectos de la incorporación de la noción de “desarrollo sustentable” en el sistema jurídico mexicano, específicamente en ese conjunto de instrumentos jurídicos de jurisdicción federal que son susceptibles de ser relacionados con lo que la doctrina jurídica reconoce como el “derecho ambiental mexicano”. Nos interesa discutir qué cambios en el derecho ambiental nacional fueron suscitados por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro para interrogarnos si se ha tratado de cambios verdaderos con capacidad de generar impactos en las actividades que afectan al medio ambiente. Un repaso rápido a los documentos generados en la Convención de Río y a algunos de sus legados como son la noción de “desarrollo sustentable” y el combate al “cambio climático” permitirá proponer algunas consideraciones sobre los impactos de esa importante reunión internacional en el sistema jurídico mexicano.

Aunque no es producto genuino de la Conferencia de Río de Janeiro, la expansión de la noción de “desarrollo sustentable” hacia instrumentos de política y de derecho ambiental de los estados nacionales se dio a partir de ese momento. Fue desde entonces que el “desarrollo sustentable” fue adoptado por el medio político y convertido en referencia ineluctable de la acción política en materia de protección ambiental.

Antecedentes de esta noción se encuentran en las primeras reuniones internacionales

con propósitos de protección ambiental. La Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano y Desarrollo, celebrada en 1972, no arrojó consecuencias concretas en términos de instrumentos de derecho internacional pero dejó planteada la relación entre medio ambiente y desarrollo. Luego, la Conferencia de Nairobi en 1982 motivó la creación, un año después, de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Fue esta Comisión la que publicó en 1986 el documento “Nuestro futuro común”, conocido igualmente como Informe Brundtland, el cual proyectó la noción de desarrollo sustentable como un desarrollo que “responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras” (Comisión Brundtland, 1987). Planteada en el Informe



Por Vicente Ugalde

• • • • •
 Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.
vugalde@colmex.mx



Brundtland, la definición fue retomada en el principio 3 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; y explicitada en el principio 4 que prevé que para “alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”. Otros aspectos centrales del esquema normativo propuesto por “Nuestro futuro común”, como lo son la pobreza y la solidaridad, han sido desplazados por la cuestión de la justicia intergeneracional, así como por el tema de la unión entre desarrollo sostenible y crecimiento económico (Languelle, 1999). Este último tema había circulado en varias ocasiones antes de aparecer en el Informe Brundtland. En 1974, Ignacy Sachs lanza en Francia los *Cahiers de l'écodéveloppement* (Cuadernos del ecodesarrollo); luego, en 1976 el *Ecology Party* (Partido ecologista) británico había propuesto en un manifiesto ecológico la creación de una sociedad sostenible; en fin, Lester Brown en su libro *Building Sustainable Society* (Construyendo una sociedad sostenible) había propuesto algunos parámetros para una sociedad sustentable¹.

Además del Informe Brundtland, la Comisión se encargó de preparar los trabajos de la Convención de Río de Janeiro², cuyos esfuerzos generaron, entre otros resultados, los cinco documentos fundamentales siguientes: la Declaración de Río, la Convención sobre el Cambio Climático, la Convención sobre la Biodiversidad, un documento conocido como los Principios de Río sobre los Bosques y el Programa de Acción conocido como Programa 21 (o Agenda 21).

Así por ejemplo, si bien los Principios sobre los bosques constituye en su origen un documento jurídicamente no vinculante, ello no descarta que pudiera tener algunos implicaciones en la gestión y en el marco jurídico forestal mexicano, pero que en todo caso no será analizado en este texto.

Dado que la influencia de la Declaración de Río ha sido mayor, es difícil detenerse a revisar cómo cada uno de sus 27 principios han sido consignados en el régimen jurídico y en las políticas públicas de protección ambiental nacionales. Más complicado resulta si queremos explorar cuál ha sido el alcance y el nivel de cumplimiento efectivo de algunos de sus principios, cuando estos requieren dispositivos legales y de administración de justicia ambiental eficaces. Sin aventurar una valoración concluyente, sería difícil afirmar que luego de veinte años, en México existen condiciones jurídicas y administrativas suficientes para garantizar el cumplimiento cabal del principio 13 de la Declaración: “Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños

ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

Además de la Declaración, la Convención de Río arrojó lugar desde entonces propuestas concretas en el Programa 21. Este programa incluyó recomendaciones para las legislaciones nacionales y asumió la tarea de traducir el desarrollo sustentable en principio orientador de acciones de los gobiernos. La idea original de este Programa 21 era definir 21 propuestas de acciones para el siglo XXI en el ámbito del medio ambiente y del desarrollo. El resultado fue finalmente un enorme documento de más de 500 páginas que, en cuatro secciones, agrupa 40 capítulos que contienen propuestas prácticas para lograr el desarrollo sustentable. La agenda expresa en acciones concretas los 27 principios de la Declaración de Río, muchas de las cuales se han traducido en disposiciones jurídicas y en líneas de política en el contexto nacional³. Por ejemplo, los indicadores de desarrollo sustentable (INEGI, 2000) son una traducción concreta del párrafo 40.4 de la Agenda. Por su parte, capítulos como el 28, relativo al papel de los gobiernos locales, no han derivado en una política conducida a nivel nacional sino que se ha llevado a cabo por iniciativa de los propios municipios y, en su caso, del Distrito Federal. En otros países la traducción de los propósitos de la Agenda en el ámbito local ha estado animada por otros documentos de este tipo; así, junto con la Agenda 21, se han convertido en referencia de las buenas prácticas de desarrollo sustentable local el “Libro verde sobre el medio ambiente urbano” elaborado por la Comisión Europea en 1990, la “Carta de Aalborg” de las ciudades europeas hacia la sustentabilidad de 1994 o el documento “Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano” de la propia Comisión Europea de 2006.

Por otra parte, si bien no son las únicas, algunas de las expresiones más sobresalientes de los efectos de la Convención sobre la Biodiversidad en el derecho nacional han sido la creación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Diario Oficial de la Federación, en adelante DOF, 16-03-1992); la creación de la Comisión Intersecretarial para el Conocimiento y

¹ Desde luego que los antecedentes de la noción no se limitan a estas referencias. Para abundar puede verse Vallaincourt (2004), así como Urquidí (2004).

² Fueron numerosas las conferencias y reuniones previas, regionales y temáticas que se llevaron a cabo antes de la Conferencia de Río. Sobre esto véase Adede (1994), especialmente el capítulo V.

³ Este documento está disponible en el sitio electrónico de Naciones Unidas. [<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>] consultado el 8 de mayo de 2012. Igualmente, Naciones Unidas (1993).

Uso de la Biodiversidad (DOF, 11-11-1994); la aprobación del Protocolo de Nagoya a propósito del acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización, derivado del Convenio sobre la Biodiversidad Biológica de Nagoya (DOF, 27-01-2012); la Ley Federal de Vida Silvestre (DOF, 03-07-2000) y aunque la Convención no se mencione en las exposiciones de motivos correspondientes, algunas reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (DOF, 13-12-1996; 23-02-2005), en su título segundo relativo a la biodiversidad, así como las numerosas adecuaciones legislativas y reglamentarias derivadas de esas reformas.

La Convención Marco en materia el Cambio Climático ha tenido también notables efectos en el sistema jurídico nacional. Si bien en medio de cuestionamientos, la idea sobre las causas antropogénicas de la acumulación en la atmósfera de gases llamados “de efecto invernadero” y sus impactos sobre el clima del planeta ha suscitado un importante activismo internacional y local. En el plano internacional, la Convención Marco sobre el Cambio Climático (1992), y específicamente el Protocolo de Kyoto derivado de ésta (1997), se han constituido en motor de la adopción de medidas importantes medidas en el derecho interno. En 1993 fue publicado el decreto que aprobó (DOF, 13-01-1993) y posteriormente otro que promulgó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (07-05-1993). El instrumento jurídico derivado de Conferencia de las Partes celebrada en 1997, conocido como Protocolo de Kyoto se aprobó en 2000 (DOF, 01-09-2000); luego de esto, fue creada la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (DOF, 25-04-2005) y más adelante se aprobó el Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 (DOF, 28-08-2009), lo que entre otras cosas, dio lugar a dos reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, primero en 2011 (DOF, 28-01-2011) y otra al artículo 15 durante el presente año (DOF, 24-04-2012).

Pero la que será indiscutiblemente la expresión más importante de la incorporación de los propósitos del acuerdo marco al derecho interno será la recientemente aprobada por el Legislativo (19-04-2012) Ley General de Cambio Climático, que supone consecuencias concretas tanto en términos jurídicos como en cuanto a la creación de estructuras administrativas y elaboración de instrumentos de planeación local⁴. Estas traducciones en instrumentos jurídicos nacionales de algunas de las obligaciones plasmadas en el convenio en materia de cambio climático han considerado por otro lado la diferencia que existe entre los países desarrollados y los países en desarrollo como México. En este último caso, una parte de la acción internacional contra el llamado cambio climático se ha canalizado a través de los llamados “mecanismos de



desarrollo limpio” (MDL), sobre los cuales existen indicios en el marco jurídico nacional. En 2005 por ejemplo, se aprobó el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa sobre el Mecanismo de Desarrollo Limpio, que se había firmado en París en diciembre de 2004 (DOF12-05-2005). Esto sin hacer mención de las diversas iniciativas que encabeza el gobierno de México en colaboración con el Consejo Ejecutivo del MDL de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Además de las diversas incorporaciones e implicaciones de los compromisos derivados de los documentos de la Convención de Río en el régimen jurídico y en las políticas públicas nacionales, podemos apuntar algunas observaciones respecto a transposición de la noción de “desarrollo sustentable”. A guisa de ejemplo se puede mencionar la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (DOF 28-11-2008), la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (DOF 25-02-2003), la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (DOF 22-08-2005), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (DOF 07-12-2001), la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (DOF 24-07-2007), así como el Programa de Energía y Medio Ambiente: hacia un desarrollo sustentable, los programas de desarrollo regional sustentable (Proder's), el Programa concurrente para el desarrollo rural sustentable; por no mencionar las 53 referencias del término sustentable presentes en el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 2003, o la inscripción del vocablo en los artículo 2° y 25 de la Constitución y en las constituciones, leyes y programas de gobiernos estatales y municipales.

Veinte años de transposición de la noción de desarrollo sustentable a leyes, reglamentos y programas públicos

⁴ Para abundar en algunas de las consecuencias que tendría la entrada en vigor de esta ley, puede revisarse nuestra colaboración en el sitio “normateca ambiental” [<http://normatecambiental.org>].

de los tres niveles de gobierno pueden generar en el observador de la acción legislativa y gubernamental un sentimiento de aprobación pero esa fecundidad legislativa y reglamentaria suscita también algunos cuestionamientos.

La omnipresencia en el discurso jurídico y gubernamental de la noción de “desarrollo sustentable” y del adjetivo “sustentable” harían de éstos una suerte de distintivo que se tiene que enseñar y presumir, una especie de etiqueta de algo que se ha convertido en símbolo de lo políticamente correcto. Ponerle el adjetivo “sustentable” a cualquier acción o entidad pública parece haberse constituido como la prueba de que hay una preocupación y de que se hace algo por el ambiente. El desarrollo sustentable parece haber sido transformado en una expresión fetiche que por el hecho de ser evocada sería capaz de contribuir a la protección ambiental y a la mitigación de los impactos ambientales del desarrollo. El uso abusivo de la expresión parece ocultar la contradicción que supone la exigencia de desarrollo económico y el cuidado del medio ambiente: por un lado, oculta que gran parte del pensamiento ambientalista ha dirigido su crítica a las prácticas productivas y de consumo del modelo de desarrollo económico; por el otro lado, deja de

lado que la economía ve las políticas y la regulación ambientales como restricciones a la maximización de la producción y el comercio (Lascoumes, 2002).

Asimismo, al ser utilizada como argumento de autoridad en la toma de decisiones, esta noción no estaría al abrigo del marketing (Peterson, et al., 2007), como ocurre cuando el prefijo “eco” es movilizad o en actividades y expresiones como el ecodiseño, la eco-eficacia, el eco-etiquetaje y la ecología industrial (Guay, 2004). En fin, la cada vez mayor evocación de la expresión en el discurso político y en el lenguaje jurídico de la protección ambiental apunta a que luego de veinte años la expresión desarrollo sustentable está siendo víctima de su éxito y se está convirtiendo en un concepto banalizado. ■

Referencias

Adede, Andrés O. (1995), *Digesto de Derecho Ambiental Internacional Ambiental. Instrumentos para Respuestas Internacionales a los Problemas del Medio Ambiente y el Desarrollo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Comisión Brundtland (1987), *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial.

Guay, Louis (2004), “Le développement durable en contexte historique et cognitif. Introduction” en Guay, Louis y otros, *Les enjeux et les défis du développement durable*, Les Presses de l’Université de Laval, Québec, pp. 1-36.

INEGI (2000), *Indicadores de Desarrollo Sustentable en México*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Languelle, Oluf (1999) “Sustainable Development: Exploring the Ethics of ‘Our Common Future’”, *International Political Science Review*, Vol. 20, Nº 2, pp. 129-149.

Lascoumes, Pierre (2002), “Les ambiguïtés des politiques de développement durable” en Michaud, Yves, *La nature et les risques*. Université de tous les savoirs, vol. 6, Odile Jacob, Paris, pp. 250-263.

Peterson, M. Nils, Peterson, Markus J., y Rai Peterson, Tarla (2007), “Moving toward Sustainability: Integrating Social Practice and Material Process” en Sandler, Ronald y Pezzullo, Phaedra C., *Environmental Justice and Environmentalism*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, pp. 189-221.

Urquidí, Víctor (2004), “Economía y Medio Ambiente”, en Glender, Alberto y Lichtinger, Víctor (comp.) (1994), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores - Fondo de Cultura Económica.

Vaillancourt, Jean-Guy (2004), “Action 21 et le développement durable: après Rio 1992 et Johannesburg 2002”, en Guay, Louis y otros, *Les enjeux et les défis du développement durable*, Les Presses de l’Université de Laval, Québec, pp. 37-57.

