

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN

Es para mí motivo de gran satisfacción escribir unas breves líneas como prólogo a este libro de César Nava Escudero, amigo y apreciado colega en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Este libro reúne un total de quince ensayos del periodo 1998-2008, en su mayoría publicados previamente, que abordan problemas muy diversos del derecho ambiental, desde el cambio climático hasta el régimen jurídico de las playas de nuestro país, pasando por la desalación del agua y la contaminación atmosférica en las zonas urbanas. Completan este volumen un breve texto sobre una visita a la planta nuclear de Laguna Verde, las palabras que el autor dedicó a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años de labor científica, así como una extensa bibliografía y dos apéndices que compendian las principales normas nacionales e internacionales en materia ambiental.

El libro de César Nava Escudero constituye una aportación muy significativa, no sólo por la importancia creciente que tienen los problemas y desafíos que enfrenta la sociedad humana globalizada en su relación con el ambiente, sino también porque entre nosotros la bibliografía jurídica en materia ambiental sigue siendo relativamente escasa. En el campo académico, cabe al Instituto de Investigaciones Jurídicas el honor de haber sido una de las primeras instituciones en abordar y promover los temas del derecho ambiental. Recordamos así que, en 1974, el Instituto organizó, de manera conjunta con la Asociación Internacional de Ciencias Jurídicas y la UNESCO, el “Coloquio sobre la Protección Jurídica del Medio Ambiente en los Países en Desarrollo”, cuyos trabajos fueron publicados por el propio Instituto, en 1976, en un volumen editado por Ignacio Carrillo Prieto y Raúl Necedal, intitulado *Legal Protection of the Environment in Developing Countries*. Mencionamos también, entre otras obras importantes, el libro del profesor Lucio Cabrera Acevedo, uno de los juristas mexicanos pioneros en esta disciplina, que el Instituto publicó en 1981 bajo el título *El derecho de protección al ambiente en México*. El libro de César Nava Escudero continúa esta tradición, pues

hasta donde puedo apreciar, son pioneros algunos de los ensayos incluidos en el volumen, pues abordan cuestiones de gran actualidad que todavía no habían sido examinadas en términos académicos.

Permítaseme ahora intentar una sistematización de los ensayos reunidos en el volumen, con el propósito de ofrecer unos breves comentarios desde la perspectiva de un lego interesado. Me parece que los ensayos se pueden agrupar en cinco grandes temas: *a)* el desarrollo sustentable urbano y la contaminación atmosférica; *b)* las normas y los acuerdos internacionales de naturaleza ambiental; *c)* el régimen jurídico de las zonas costeras del país; *d)* los problemas jurídicos relacionados con el agua, y *e)* la relación entre los pueblos indígenas y el ambiente.

El primer bloque apuntado comprende cuatro ensayos: “Indicadores y retos para el desarrollo urbano sustentable”; “Debate ambiental y contaminación atmosférica urbana: los casos de Londres y la Ciudad de México”; “Hacia un derecho atmosférico ambiental”, y “De *homo sapiens* a *homo automobilis*: la gestión de la calidad del aire en la Ciudad de México revisitada”. Desde que el ser humano se volvió sedentario y empezó a establecer asentamientos permanentes, ha sido inevitable la alteración del ambiente en los lugares en donde se han ubicado estos asentamientos. Pensemos simplemente en la necesidad de la tala cuando los asentamientos se establecen en zonas boscosas. Sin embargo, la civilización tecnológica moderna, que es un fenómeno esencialmente urbano y más o menos reciente, ha llevado a los extremos la alteración y la degradación del ambiente, lo cual es particularmente visible en las megalópolis, como la Ciudad de México, respecto de la contaminación atmosférica. Los ensayos de César Nava Escudero nos ofrecen una visión muy informada del problema; nos plantean una perspectiva de cuál puede ser la estructuración de temas jurídicos centrales de lo que él llama un “derecho atmosférico ambiental”, y nos recuerdan que es el automóvil el elemento que establece un principio de comunidad entre ciudades tan diversas como pueden ser las de Londres y México y que en la solución de los problemas ambientales causados por los automóviles, y no en la reducción de la movilidad de los seres humanos, está el futuro sustentable de los centros urbanos.

El segundo grupo de ensayos incluye los siguientes cuatro trabajos: “El principio de precaución en el derecho internacional ambiental”; “La seguridad de la biotecnología: la normatividad internacional *vis-à-vis* la

regulación nacional mexicana”; “Guía mínima para la enseñanza del derecho internacional ambiental en México”, y “Los acuerdos interinstitucionales ambientales”. Resulta un lugar común señalar que, dado que los problemas ambientales tienden a no respetar fronteras nacionales, no será posible solucionar jurídicamente los problemas del ambiente sin incorporar los esfuerzos de la comunidad internacional, los cuales deben traducirse en normas de igual nivel, conformando el derecho internacional ambiental. Lo que ya no resulta trivial y requiere, en cambio, esfuerzos importantes de los juristas, es el modo en que los distintos planos jurídicos —el interno y el internacional, que incluye los ámbitos regionales— deben articularse y reforzarse mutuamente. Como señala el propio autor, el derecho internacional ambiental ejerce una doble influencia sobre el derecho interno, al ser uno de los principales factores propulsores de la normatividad interna y al generar un efecto de armonización de los derechos nacionales. Sin embargo, la cesura que separa el ámbito jurídico nacional del internacional —y así también lo apunta Nava— les permite a los estados comprometerse internacionalmente, sin que esos compromisos se plasmen cabalmente en disposiciones internas, lo cual introduce nuevas dificultades y complejidades en la regulación ambiental. Por lo que se refiere al movimiento en dirección contraria, podemos suponer que en algunos ámbitos los derechos nacionales puedan estar más avanzados que la normatividad internacional y que, por ello, sean fuente también de innovación y cambio en ese plano, pero entonces sucede que las negociaciones internacionales que hacen posible su incorporación en el derecho internacional ambiental enfrentan toda clase de dilaciones y obstáculos, ante la existencia de intereses aparentemente inconciliables entre los estados y la ausencia de una autoridad central mundial que los armonice. Creo que ese puede ser el tema implícito común en los trabajos de este grupo de ensayos.

En tercer lugar podemos agrupar los siguientes dos trabajos: “La privatización de las zonas costeras en México” y “Turismo internacional de playa y cambio climático en México”. El primer trabajo destaca por hacer una contribución notable a un tema descuidado en nuestra doctrina jurídica, no obstante que fácilmente comprueba su importancia, debido a la extensión, la riqueza y la variedad de las zonas costeras de nuestro país. Desafortunadamente, no es sorprendente el paradójico diagnóstico que hace: por un lado, la existencia de un conjunto muy complejo de nor-

mas y disposiciones jurídicas, de diverso nivel y proveniencia que, por el otro lado, presentan lagunas e inconsistencias importantes. Por ello, al mismo tiempo que insiste en la conveniencia de contar con una ley particular para la regulación de las zonas costeras, nos pone en guardia sobre los inconvenientes de una política de privatización que no esté guiada por criterios racionales de utilidad social. El segundo ensayo está muy ligado a las preocupaciones del primero y constituye una aportación a un campo del derecho que, al menos desde el punto de vista doctrinal, está muy descuidado también en nuestro país: el derecho del turismo. Nuevamente, a pesar de la importancia que tiene el turismo de playa para la economía de México, ni la regulación positiva ni la correspondiente reflexión jurídica están a la altura de los desafíos que enfrentamos en esta materia. El ensayo de Nava Escudero no sólo contribuye a la reflexión (jurídica) sobre el turismo (con muy útiles datos sobre su importancia social y económica), sino que pretende vincular, como lo señala el mismo autor, el turismo internacional de playa en nuestro país con dos peligros específicos que derivan del cambio climático: los huracanes y la elevación del nivel del mar. El problema ya ha sido advertido tanto a nivel internacional como nacional; pero en este último caso, como apunta el autor, el gobierno mexicano no ha tomado todavía medidas jurídicas claras para la adaptación climática del sector turístico costero. Sin poner en duda que dichas medidas sean necesarias y posibles, éste es quizá un ámbito en donde el derecho encuentra claros límites, pues, al menos en el corto plazo, la afluencia turística a nuestro país seguirá siendo muy vulnerable a fenómenos naturales difícilmente controlables, como el cambio climático o las epidemias, o a fenómenos sociales complejos que no han podido resolverse, como la delincuencia y la inseguridad.

El cuarto conjunto de ensayos abarca los tres títulos siguientes: “Comentarios al artículo 27 constitucional en materia de aguas”; “La regulación jurídica de la desalación de agua en México: lo bueno, lo malo y lo más malo del periodo 2001-2006”, y “Agua y desalación en México: del engaño al oscurantismo jurídico”. Para nadie es un secreto que el tema del agua incrementa su importancia en la misma medida en que los recursos hídricos disponibles disminuyen por efecto del cambio climático, la contaminación y la degradación ambientales, así como por el desperdicio humano. Por si los problemas que lo aquejan fueran pocos, nuestro país enfrenta una situación cada vez más difícil en la materia, lo cual conduce

necesariamente a la revalorización del agua como elemento indispensable para el sostenimiento de la vida. En el primer ensayo, el autor nos presenta la regulación constitucional de las aguas en nuestro país a la luz de los conceptos y debates doctrinales que ha suscitado, particularmente en el campo del derecho administrativo. Entiendo que la principal aportación de este ensayo es la exploración sistemática de la vertiente ambiental de este tema que tradicionalmente se ha abordado sólo desde la perspectiva patrimonial. Los otros dos trabajos se ocupan de una de las opciones que la tecnología ofrece actualmente para aumentar el acceso al agua para usos humanos: la desalación. Nava Escudero critica aquí que se haya declarado al agua como asunto de “seguridad nacional” sin que esta declaratoria se haya traducido en ningún cambio significativo en las normas o las políticas públicas y sin un encauzamiento jurídico explícito de las posibilidades tecnológicas a las que antes se hizo referencia.

En el quinto tema incluimos dos ensayos: “La primera reforma constitucional ambiental del nuevo milenio: el acceso de los pueblos indios a los recursos naturales” y “De los derechos indígenas ambientales o del por qué existen preceptos constitucionales virtuales”. En estos ensayos, el autor, en forma similar a otros trabajos del libro, busca establecer un vínculo explícito entre un tema de otra proveniencia jurídica (los derechos indígenas) con los aspectos ambientales, en este caso ejemplificados por los recursos naturales, a los cuales se hizo referencia en los proyectos e iniciativas que condujeron a la aprobación de la llamada “ley indígena” de 2001. Sin calificar las bondades que pueda tener para los pueblos indígenas de nuestro país, le parece al autor que esta reforma constitucional presenta deficiencias que la convierten en “virtual”, es decir, en inoperante, respecto a la preferencia que se pretendió establecer para los pueblos y comunidades indígenas en el acceso a los recursos naturales de su hábitat.

Que César Nava Escudero haya decidido reunir en este volumen varios de sus trabajos aparecidos en publicaciones dispersas ha sido una decisión feliz y oportuna, porque permite apreciar con claridad las cualidades que lo distinguen como investigador: acucioso y preciso; capaz para el razonamiento jurídico; pendiente de los temas de frontera en su disciplina, al mismo tiempo que explora las vertientes ambientales de algunos tópicos que provienen de otras ramas jurídicas; por último, se revela también como crítico pero no radical (lo que no siempre ocurre

XXXIV

PRÓLOGO

entre los ambientalistas). En suma, tiene el lector en sus manos un volumen bien escrito que llevará tanto al especialista como al lego a aprender y a reflexionar sobre los desafíos más urgentes que enfrenta la sociedad humana, y su derecho, en los umbrales del siglo XXI. Para el Instituto de Investigaciones Jurídicas es motivo de satisfacción y orgullo hacer una contribución académica más al desarrollo y perfeccionamiento de nuestro ordenamiento jurídico ambiental de la mano de César Nava Escudero.

Héctor FIX-FIERRO