

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA SALUD AMBIENTAL. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y EL MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN MÉXICO

María del Carmen CARMONA LARA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Algunas reflexiones en torno a la salud ambiental en México*. III. *El derecho a la protección de la salud*. IV. *El derecho a un medio ambiente adecuado*.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es iniciar una serie de reflexiones en torno a dos importantes derechos fundamentales que se encuentran en la Constitución mexicana, el derecho a la protección de la salud y a un medio ambiente adecuado. Iniciamos los primeros acercamientos a la relación salud-derechos humanos y derecho-sociedad-ambiente en el marco de los núcleos interdisciplinarios que en el Instituto de Investigaciones Jurídicas se iniciaron hace más de diez años, ahora estamos frente a una nueva etapa en la que se integran los núcleos con el fin de potencializar los esfuerzos en estas materias.

Para nosotros el derecho y los derechos no están seccionados, el derecho y los derechos son un todo que se deben de abordar desde una perspectiva holística, no creemos que sea posible hablar de un derecho a la protección de la salud sin incorporar la variable ambiental, como tampoco es posible abordar el derecho a un medio ambiente adecuado sin pensar que el principal valor a preservar es la vida humana. Así derecho-salud-ambiente, son un todo integrado que es necesario de visualizar de esta manera para preservar el más importante de los valores humanos la vida en todas sus expresiones. Éste será nuestro objetivo dentro del núcleo interdisciplinario salud y derecho: abrir un espacio que permita la integración

de estos temas para la defensa de la vida. Sabemos que este es un reto metodológico que queremos enfrentar.

En los últimos años se ha visto en México un franco deterioro de la calidad del medio ambiente que parece tener como efecto una alteración dramática de la calidad de vida de la población. Parece que un primer vistazo del aumento de enfermedades está en relación con el deterioro ambiental. Sin embargo, esto es sólo una apreciación que requiere de análisis serios que nos permitan saber si esta relación es directa y qué tan profunda es.

En el campo ambiental los estudios nos muestran que a partir de la relación causa-efecto es posible prevenir y modular o mitigar los impactos negativos, sin embargo, en el campo de la salud esta relación todavía no está lo suficientemente comprobada, aunque para evitar que la falta de pruebas de los efectos que los factores ambientales pueden causar daños a la salud se ha desarrollado y se empieza a aplicar el principio de precautoriedad.

Pareciera que para preservar la salud se requiere de eliminar las enfermedades y sus causas, pero muchas de éstas son ambientales. Por ejemplo, desde el punto de vista médico y sanitario se ha desarrollado la lucha contra el cáncer, pero esta lucha no ha librado batallas en el campo de la eliminación de cancerígenos en productos de consumo humano o en su mitigación en contaminantes al agua, el suelo o a la atmósfera, lucha que se considera ambiental.¹

Así la protección y preservación de la salud en México se ha desarrollado de manera aislada a la protección y preservación del ambiente. Si bien cuando la materia ambiental aparece en la escena del quehacer público se insertó dentro del sector salud, como una Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en los años setenta, una vez “superado” el primer impacto de reconocer que el entorno está contaminado, el interés se volcó en la protección del ambiente y se quedó rezagada la relación entre degradación del ambiente y del deterioro a la salud.²

¹ En 1993 toxicólogos identificaron 45 pesticidas que se utilizan en la producción de alimentos que causan efectos negativos en el sistema endocrino. La Agencia de Protección Ambiental en Alemania reporta 250. “Industry Glimpses New Challenges as Endocrine Science Advances”, ENDS Report, marzo de 1999, *State of the World 2000*, Nueva York, World Watch Institute, 2000, p. 89.

² Entrecomillamos “superado” debido a que fue a partir del cambio de percepción de que la contaminación no únicamente altera a la salud humana sino que altera a los elementos que conforman el medio, se amplió el campo de lo ambiental y se descuidó lo sanitario.

II. ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA SALUD AMBIENTAL EN MÉXICO

Hablar de salud ambiental es un tanto difícil en un país subdesarrollado y pobre ya que se hace referencia a situaciones que rebasan tanto al campo sanitario como al ambiental y que en realidad son problemas estructurales más de los campos económico, político y social. De ahí que no exista una definición de salud ambiental universalmente aceptada ya que la relación ambiente-salud depende de una serie de factores intrínsecos y extrínsecos a ellos mismos.

Si como decía Josué de Castro ya hace casi un cuarto de siglo, “El subdesarrollo es la principal causa de la contaminación”,³ tenemos que preguntarnos cómo establecer que es también la principal causa del deterioro de la salud. Combatir el subdesarrollo es una forma de promover la salud, pero con qué armas.

De Castro nos alertaba para no caer en un grave error, en llegar a una conclusión falsa que se deriva de la afirmación muy generalizada de que en las regiones más ricas y desarrolladas han aparecido, a causa del crecimiento económico, los primeros efectos de la contaminación y de la degradación del medio ambiente. La realidad es distinta, los primeros y más graves efectos del desarrollo se han manifestado precisamente en aquellas regiones que hoy están económicamente subdesarrolladas y que ayer eran políticamente colonias. El subdesarrollo no es, como muchos piensan equivocadamente, insuficiencia o ausencia de desarrollo. El subdesarrollo es un producto o subproducto del desarrollo, una derivación inevitable de la explotación económica colonial y neocolonial que sigue ejerciéndose en muchas regiones del planeta.⁴

En medicina se considera que las enfermedades son el resultado de la interacción entre el agente, el hospedador y el medio ambiente. En los países subdesarrollados el medio ambiente se degrada a tal punto que llega a generar focos infecciosos por la falta de abastecimiento de agua potable, redes cloacales, de alcantarillado, de recolección de basura, de disposición de residuos altamente peligrosos.⁵

³ Castro, Josué de, *Geopolítica del hambre*, Madrid, Guadarrama, 1976.

⁴ *Idem*.

⁵ Olivier, Santiago Raúl, *Ecología y subdesarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1981, p. 153.

Un solo ejemplo para entender esta interacción y sinergia: en 1998 en China la contaminación y deterioro de la cuenca del río Yantzé causó gastos por encima de los 30 mil millones de dólares en daños, desplazó 223 millones de personas y murieron 3,700, y todo porque se perdió en la cuenca el 85% de su cubierta forestal.⁶ Se pudieron evitar tantos daños reforestando y limpiando el río, pero esto no forma parte de los programas de salud, sino de las acciones ambientales y sociales.

Como puede apreciarse los conceptos de salud y ambiente están por reconstruirse y están generando un amplio debate tanto en el ámbito científico como político. Salud puede ser ausencia de enfermedad, pero cuando se combina con el concepto de ambiente, esto ya no es tan claro ya que la salud es uno de los productos de un ambiente adecuado o sano. Ambiente puede ser la biosfera, el entorno, el hábitat, pero cuando se combina con el concepto de salud el concepto se transforma a partir del elemento humano ya que un ambiente equilibrado generalmente es aquel en el que el hombre no ha causado impacto. Y aquí aparece la paradoja, al combinar los conceptos salud y ambiente estamos ante una nueva forma de concebir al ambiente y a la salud.

Cuando al debate se incorporan también consideraciones jurídicas estamos en presencia de nuevos derechos y por ende nuevas obligaciones. Se requiere de ampliar y reconstruir los derechos inherentes a la vida y su calidad a partir de la protección y preservación de la salud y el ambiente. El reto es como lograr un nuevo derecho que implique ambos conceptos.

Hablar de salud ambiental es referirse tanto al estudio de los agentes ambientales que pueden producir alteraciones sobre la salud de las poblaciones humanas, como al diseño y puesta en marcha de estrategias de intervención encaminadas a contender con ese problema. Hablar de ambiente exige también de una definición integral que considere el lugar y el papel del factor humano en la naturaleza y los sistemas de intercambio generados por la interacción hombre-naturaleza.⁷

De manera muy general se ha podido ir concentrando el ámbito de la salud ambiental en la exploración de los impactos de los principales facto-

⁶ Bright, Chris, "Anticipating Environmental Surprise", *State of the World 2000*, Nueva York, World Watch Institute, p. 24.

⁷ Rojas, Vicente, Castillejos Margarita y Rojas Bracho, Leonora, "La salud ambiental en México", *Desarrollo y medio ambiente en México. Diagnóstico, 1990*, México, Fundación Universo Veintiuno-Friedrich Ebert Stiftung, 1990, p. 39.

res ambientales de riesgo sobre la salud humana e implica dos tareas básicas: 1) identificar los efectos ambientales en la salud y 2) revisar a partir de la epidemiología, lo que ocurre cuando estos factores de riesgo están más allá del mínimo tolerable.⁸ Esto implica la formulación, diseño y combinación de modelos de análisis ambiental, social y en salud.⁹

Parece que nuestra misión es encontrar un modelo que permita —a partir de una nueva definición de ambiente que considere el elemento humano— establecer qué elementos constituyen los peligros fundamentales y qué tipo de alteraciones a la salud pueden y deben observarse y medirse para poder determinar si el aumento de la enfermedad o sus rasgos son un efecto de la exposición de un contaminante o del deterioro del entorno. Y una vez conocida la relación causa-efecto diseñar políticas y medidas, así como, llevar a cabo acciones para prevenir, controlar, mitigar o eliminar los factores ambientales que generan daños a la salud.

Este modelo requiere de una visión multi e interdisciplinaria en la que se combinan: la biología, la medicina clínica, la toxicología, la ecología, la epidemiología, la ingeniería ambiental y el derecho.

Para alimentar este modelo se requiere de una serie de datos que permitan saber:

- La situación de la salud de la población.
- La situación del ambiente en el que la población está asentada.
- La necesidad, demanda o utilización de los servicios de salud.
- La necesidad, demanda o utilización de los servicios de emergencia o contingencia ambiental.
- La relación entre daños a la salud y los factores ambientales que los pudieran generar.
- Registros de factores ambientales.
- Registros de inspecciones ambientales.
- Registros de controles médicos.
- Registros de sobrexposiciones, peligros del medio o de los niveles de contaminantes presentes en el ambiente.
- Enlaces entre ciertas características ambientales con determinados problemas de salud.

⁸ *Ibidem*, p. 40.

⁹ Guidotti, T. L. y Conway, J. B., “Modelo contemporáneo de las ciencias de la salud ambiental: su aplicación en la obtención de profesores y en el desarrollo académico”, *Educación Médica y Salud*, núm. 19, 1985, pp. 173-186.

Hace diez años se decía que en materia de salud ambiental en México había una serie de tareas a seguir, desgraciadamente aún son asignaturas pendientes, entre ellas está la intervención legislativa en el terreno específico del impacto de la contaminación sobre la salud humana, la continuidad en el monitoreo de factores ambientales de riesgo para la salud, la vigilancia epidemiológica de daños asociados con el deterioro ambiental y acciones intersectoriales que estimulen y propugnen por el desarrollo e institucionalización de los sistemas de información sobre daños a la salud y exposiciones peligrosas a los factores de riesgo, así como tener bases más sólidas de conocimiento para la intervención tanto pública como privada en los ámbitos de participación y articulación para prevenir y restituir los niveles deseables y alcanzables de salud ambiental en nuestro país.¹⁰ Estas y otras materias serán objeto de la línea de investigación que se seguirá en el núcleo.

III. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 4o. para establecer el derecho de toda persona a la protección de la salud. Este derecho se desarrolla en la Ley General de Salud que es la que reglamenta este derecho. Conforme a la Ley General de Salud en el artículo 2o, dentro de las finalidades del derecho a la protección de la salud encontramos en la fracción II la prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana.

El término constitucional a partir del cual se desarrolla este derecho es la salubridad general que es una materia que engloba 28 submaterias en el artículo 3o de la Ley General de Salud. Dentro de ellas se encuentra en la fracción XIII. En la fracción XXVIII se incluyen las materias que en el artículo 4o. constitucional se señalan y en el que se encuentra el derecho a un medio ambiente adecuado que se incorpora como materia de salubridad general.

La Ley General de Salud crea el Sistema Nacional de Salud que se constituye por las dependencias y entidades de la administración pública tanto federal como local y las personas físicas del sector social y privado que presten servicios de salud y propicien el desarrollo satisfactorio de la vida.

¹⁰ Rojas, Vicente; Castillejos, Margarita y Rojas Bracho, Leonora, *op. cit.*, nota 7, p. 55.

Compete la materia de salud ambiental, conforme a los artículos 17 y 134 de la Ley General de Salud, al Consejo de Salubridad General al dictar las medidas para:

- La venta y producción de sustancias tóxicas.
- Prevenir y combatir los efectos nocivos de la contaminación ambiental en la salud.

A los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general como autoridades locales y dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales.

- Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general, entre los que se encuentra la prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre (fracción XIII del artículo 3o.).

Cabe señalar que los servicios de salud son definidos por el artículo 23 de la Ley General de Salud como todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y la colectividad. Estos servicios son de tres tipos y consideramos que las cuestiones ambientales entrarían como un servicio básico de salud conforme al artículo 27, fracción Y, que considera al mejoramiento de las condiciones sanitarias de ambiente como tal.

En el título de la Ley dedicado a la información para la salud se señala que la Secretaría de Salud, los gobiernos de las entidades federativas de conformidad con la Ley de Información, Estadísticas y Geografía captarán, producirán y procesarán la información necesaria para el proceso de planeación, programación, presupuestación y control del Sistema Nacional de Salud. La información se referirá fundamentalmente a factores ambientales vinculados a la salud.

El capítulo IV del título dedicado a la Promoción a la salud es el que se dedica a los efectos del ambiente en la salud. Cabe destacar que lo ambiental es considerado como materia de acción extraordinaria en materia de salubridad general conforme al artículo 182 de la Ley General de Salud que establece que en caso de emergencia causada por el deterioro súbito del ambiente que ponga en peligro inminente a la población, la Secretaría

de Salud adoptará las medidas de prevención y control indispensables para la protección de la salud, sin perjuicio de lo que le corresponda tanto al Consejo de Salubridad General como a la autoridad ambiental. En este caso se deberá de emitir un decreto que declare la acción extraordinaria, la región o regiones que abarca así como el término de la misma.

En el capítulo XII del Título de Control Sanitario, se encuentran los plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas. El artículo 278 de la Ley los define y establece los principios de control sanitario para ellos. En el capítulo XII bis se encuentran los productos biotecnológicos.

Son delitos de salud ambiental, conforme a la Ley General de Salud, en sus artículos 456 y 457, cuando sin autorización o contraviniendo los términos de la misma elabore, introduzca al territorio nacional, transporte, distribuya, comercie, almacene, posea, deseche o, en general realice actos con las sustancias tóxicas o peligrosas con inminente riesgo a la salud de las personas, se le impondrán de uno a ocho años de prisión y multa equivalente de cien a dos mil días de salario mínimo general. A una pena de uno a ocho años de prisión y una multa igual a la anterior al que por cualquier medio contamine un cuerpo de agua superficial o subterráneo, cuyas aguas se destinen para uso o consumo humanos, con riesgo para la salud de las personas.

IV. EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

El 28 de junio de 1999 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 4o. y 25, el primero para establecer el derecho a un medio ambiente adecuado y el segundo para incorporar al Sistema Nacional de Planeación Democrática el principio del desarrollo integral y sustentable.

La ley que reglamenta estos artículos constitucionales es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En ella se señala, en su artículo primero, que es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y esta-

blecer las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

El derecho a un medio ambiente adecuado es un principio de la política ambiental, conforme a la fracción XII del artículo 15 que establece: “Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho”.

Hay que señalar que éste es un derecho subjetivo general, por lo que estamos en presencia de un derecho de los denominados difusos. Esto implica un problema desde el punto de vista de su aplicación y garantía debido a que en el sistema jurídico mexicano no se cuenta con mecanismos procedimentales que permitan hacerlos efectivos.

Por otro lado, se rige un nuevo bien que es necesario tutelar para poder hacer efectivo el derecho. En este caso es el ambiente y para ello es necesario que esté reconocido por la ley, aquí se enfrentan una serie de problemas jurídicos ya que para evaluar un bien como digno de tutela o un interés como legítimo, éste debe recibir sanción positiva o negativa a través de uno de los tres mecanismos siguientes:

- A través del juego de la propiedad, contrato y responsabilidad civil.
- Mediante las instituciones de responsabilidad administrativa.
- A partir de los tipos de responsabilidad criminal.

Este derecho a un medio ambiente adecuado es una forma de incorporación de la variable ambiental al sistema jurídico, el ambiente se incorpora como una variable natural. Las tres formas de evaluar una variable natural para el sistema jurídico son:

- Puede asignarla, como interés privado haciendo recaer sobre ella un bien a título jurídico de propiedad privada u otro derecho real, o bien obligaciones derivadas del contrato o de la culpa.
- Puede tutelar a la variable natural asignándola como interés público.
- Puede considerar que esa variable natural posee una dimensión especial que la hace merecedora de la tutela penal.

Por ello es necesario aclarar que la sola mención del derecho a un medio ambiente adecuado no significa que se hayan interiorizado las variables naturales, éstas deben de ser incluidas después en leyes específicas.

Para hacer efectivo este derecho y realmente garantizarlo se requiere de dividir (especificar, desmenuzar, desarticular o fragmentar) al principio rector mediante su concreción en bienes jurídicos e intereses ambientales. Es necesario publicarlos, es decir erigirlos en bienes públicos y establecer los procedimientos adecuados para su tutela.

En el caso de México la Constitución, en cuanto ley objetivo, reconoce un derecho subjetivo público con el fin de que se contribuya al desarrollo de la persona y a su bienestar al encontrarse en el artículo 4o., en el capítulo de Garantías Individuales, es un principio que fundamenta a otros derechos, es un principio rector o guía. Sin embargo, no es una garantía individual, sino que se convierte en un principio rector de la política social y económica.

Por ello, más que una garantía individual puede ser considerado como un principio programático. Cabe señalar que los principios rectores no dan lugar al surgimiento de derechos subjetivos por lo que para que sean alegados ante tribunales, requieren de una mención expresa. Por más que estos principios rectores estén en la Constitución no son en realidad de derechos en sentido pleno sino hasta que son desarrollados por la ley.

Podemos decir que los derechos a la protección de la salud y a un medio ambiente adecuado:

- Son derechos difusos que constitucionalizan valores.
- Son derechos programáticos.
- No sólo autorizan la existencia de la acción pública referidos a ellos sino que también pueden ser formulados como derechos e la comunidad en sí misma.
- Los derechos de la comunidad deben tener acciones públicas para su defensa.
- Si se considera derecho subjetivo, ¿quién tiene el derecho subjetivo? Y, ¿qué acciones puede emprender para su tutela?
- Por otro lado, existe como bien la tutela a la salud. ¿Es posible que la salud sea un bien jurídico de tipo colectivo a tutelar o es un bien jurídico personalísimo?
- Cómo se puede integrar el derecho a la protección de la salud con el derecho a un medio ambiente adecuado.
- Es la salud parte del bienestar y un elemento indispensable para el desarrollo de la persona, si lo es cuál es el ambiente adecuado que en materia de salud permite que se den las condiciones de bienestar.

- Es el derecho a la protección de la salud personal o colectivo.
- Cómo están garantizados los derechos inherentes a la protección a la salud en relación con la protección al ambiente.

Éstas y muchas otras interrogantes son las que creemos que pueden ser objeto de la línea de investigación que se seguirá en el núcleo.