

DERECHO ADMINISTRATIVO

GHERARI, Habib, "Note sur la nouvelle loi algérienne sur les hydrocarbures", *Revue Juridique et Politique*, París, núm. 4, octubre-diciembre de 1987, pp. 349-355.

En 1971, Argelia nacionalizó el sector de los hidrocarburos y promulgó una legislación que traducía su filosofía político-económica. En efecto, la ordenanza de 12 de abril de 1971 afirmaba la preeminencia del Estado argelino en este dominio de la actividad y asignaba un cuadro jurídico estrecho a la intervención de firmas extranjeras. La estrategia así fijada dio fruto, pues se alcanzaron los objetivos perseguidos.

Una nueva ley ha surgido, el 19 de agosto de 1986, del llamado "contragolpe petrolero" —o sea, "una situación caracterizada por un exceso de oferta frente a la demanda, por la reducción correspondiente del poder de los países productores y por la depreciación tanto de los precios como de la moneda de cambio, el dólar norteamericano"—. En efecto, los hidrocarburos representan la casi totalidad de las exportaciones argelinas; ahora bien, bajaron en 40% a consecuencia de este brutal reflujo. De ahí que los poderes públicos se hayan esforzado en preservar las riquezas del país, especialmente al velar por la conservación de las reservas. En consecuencia, se puso el acento en la producción, la venta y el consumo *de gas más que de petróleo*.

La nueva ley de 1986 es uno de los instrumentos de esta política: tiende a estimular la investigación, al ofrecer una serie de ventajas a los *partenaires* extranjeros. El texto refleja la preocupación del legislador argelino por conciliar dos imperativos aparentemente irreductibles: el control estatal por una parte, y el llamado a las sociedades extranjeras, por la otra.

I. Reafirmación del control estatal

Como antes, este control se ejerce sucesivamente sobre los mismos recursos, sobre la gestión y sobre el proceso jurídico en su conjunto.

1. *El control sobre los recursos*. El nuevo texto reafirma el monopolio estatal de los hidrocarburos (artículo 2) y de los transportes por

oleoductos (artículo 17), así como de las actividades relativas a la prospección y a la explotación. Las empresas nacionales calificadas (artículo 3), únicas titulares de títulos mineros (artículo 9: autorización de prospección, búsqueda y explotación), ejercen dicho monopolio. La ley otorga cierta participación a las sociedades extranjeras (artículo 4), que deberán asociarse con una empresa local (artículo 20).

2. *El control sobre la gestión.* Como el texto de 1971, para salvaguardar la preponderancia del Estado en materia de gestión, la nueva ley contempla varias fórmulas de colaboración con una firma no argelina.

a) Las empresas —nacional y extranjera— pueden llegar al acuerdo de formar una asociación en participación sin personalidad moral (*joint venture*), o bien pueden crear una sociedad comercial por acciones de derecho argelino, siempre que el socio extranjero constituya previamente una sociedad comercial con domicilio en el territorio nacional (artículo 24). En ambos casos, la participación argelina no podrá ser menor del 51%, es decir, que no dejará de influir sobre la composición y la toma de decisión de los órganos de dirección de la sociedad. El consejo de administración será integrado por cinco miembros cuando menos y reflejará el peso financiero de cada socio. Lo presidirá el director general, previamente nombrado por la parte argelina; la parte minoritaria designará, en su seno, al director adjunto (artículos 22, 25, 27 y 29). En caso de descubrimiento comercial, la participación financiera determinará también la parte de producción que se atribuirá a cada socio —la del socio extranjero no puede exceder del 49% (artículo 22-1)—. En el dominio fiscal, cada parte cumplirá sus obligaciones en función de su participación.

b) La segunda fórmula consiste en la celebración de *un contrato de reparto de producción*. En este caso, podrá otorgarse a la firma extranjera una parte de la producción —siempre inferior al 49%—, para el reembolso de sus inversiones y su remuneración (artículos 22-2 y 25). La empresa argelina tomará a su cargo las obligaciones fiscales, y al cocontratante se le entregará su parte libre de todo derecho e impuesto (artículo 39).

c) *El contrato de empresa* es la tercera fórmula posible. La empresa extranjera vende sus prestaciones, pero solamente será remunerada en caso de descubrimiento de un yacimiento comercial rentable. El contrato de asociación definirá las condiciones de dicha remuneración, en el entendimiento de que el monto nunca podrá exceder del 49% de la producción (artículos 22-3 y 25).

3. *El control sobre el conjunto del proceso.* El contrato que celebran las dos empresas tiene por objeto fijar las reglas de la asociación, principalmente en materia de participación a los cargos, los riesgos, los resultados y los beneficios (artículo 21-1). El contrato se acompaña siempre de un protocolo que "pone en contacto el Estado argelino y la sociedad extranjera, retoma los elementos del contrato para inscribirlos en el marco de la legislación vigente, y precisa las obligaciones de las dos partes" (artículo 21-2). En fin y sobre todo, el protocolo precisa el mecanismo de repatriación de las ganancias de la firma interesada, pues la nueva ley permite a aquélla tener fuera de Argelia el monto de sus amortizaciones y de sus ganancias netas (artículo 60). Así es como el contrato y el protocolo —que será objeto de una aprobación reglamentaria— permiten al Estado argelino dominar todo el proceso y averiguar que el contrato de asociación no contradiga las reglas vigentes, y que ofrezca al socio extranjero cierta seguridad de retribución.

En caso de diferencia, la ley prevé un procedimiento de conciliación (artículo 63); precisa, por otra parte, que solamente los tribunales argelinos —aplicando exclusivamente la legislación nacional— tendrán competencia para conocer de los litigios que surjan.

Pero la ley de 1986 no es una simple reedición de la ordenanza de 1971. En efecto, aporta una serie de "ajustes" en varios dominios.

II. Los ajustes de la nueva ley

1. *El operador.* El papel del operador *in situ*, el papel del que asume la conducta de las operaciones en el terreno, es capital para los países en desarrollo. El texto de 1971 reservaba este papel a la empresa argelina encargada de los hidrocarburos: Sonatrach. Por su parte, la ley de 1986 introduce un matiz: si bien sigue asentado el principio de que el operador es la empresa local, no es menos cierto que su *partenaire* podrá también desempeñar este papel, siempre que ello se haya estipulado expresamente en el contrato de asociación y haya sido aprobado por las autoridades argelinas.

2. *El fin del monopolio en caso de descubrimiento de gas.* En el texto de 1971, en caso de descubrimiento de gas, las empresas petroleras extranjeras quedaban puras y simplemente excluidas de toda forma de provecho. Sobre este punto, el cambio es notable. En efecto, la nueva ley prevé un reembolso de los gastos realizados para ese descubrimiento y, eventualmente, la atribución de una prima, según lo disponga el contrato de asociación. Por otra parte, el artículo 23 con-

templa la posibilidad para los dos socios de crear una sociedad de economía mixta, con el fin de comercializar el gas así descubierto.

3. *Un régimen fiscal matizado (modulado)*. Como antes, se establece el pago de un derecho sobre los hidrocarburos extraídos (artículo 35) y de impuestos sobre los resultados (artículo 37). En este dominio, la novación consiste en adaptar las tasas, según las zonas de explotación consideradas. Así, el derecho por pagarse sobre la extracción sigue siendo del 20% (artículo 40); sin embargo, esta tasa podrá bajar en función de las dificultades que existan en ciertas regiones y de los esfuerzos así requeridos: zona A, 16.25% y zona B, 12.50% —establece el artículo 41—.

De la misma manera, si bien la tasa del impuesto sigue siendo del 85%, las zonas A y B están beneficiadas con tasas inferiores, respectivamente el 75% y el 65% (artículo 48). Por otra parte, una serie de disposiciones determinan las modalidades de cálculo, pago y liquidación de estas obligaciones fiscales, asimismo establecen ciertas exenciones (artículos 57 y 58).

Las disposiciones relativas al gas y a las cargas fiscales tienden obviamente a incitar a las compañías extranjeras a invertir tanto en regiones de las que se habían despreocupado hasta ahora en razón del monopolio estatal sobre el gas, como en las zonas calificadas como difíciles.

Estas medidas ya han empezado a aplicarse, con la asociación Sonatrach/Hispanoil. La sociedad española, que tiene el 35% de los títulos de la asociación, será operadora de la misma. Por otra parte, *Total* (Francia) está negociando su participación en la explotación de dos yacimientos de gas y de petróleo.

Monique LIONS

MARTÍNEZ DE ARAUJO, Luz María, "Turismo internacional: su influencia sociocultural en el municipio", *Estudios municipales*, México, año III, núm. 18, noviembre-diciembre de 1987, pp. 197-214.

La autora toma como punto de partida las recientes reformas al artículo 115 constitucional, en virtud de las cuales se conceden a los ayuntamientos atribuciones para promover y fomentar el desarrollo económico de sus comunidades a través del aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos.

Si tomamos en cuenta que nuestro país es rico en bellezas y recursos naturales, habremos de coincidir en que el turismo constituye, sin lugar a dudas, una fuente de ingresos de dimensiones ilimitadas. En efecto, el turismo es un polo de desarrollo que bien aprovechado debe traer grandes beneficios a nuestro país.

La autora señala con todo acierto que la expansión del turismo nacional e internacional es un hecho altamente positivo y deseable; sin embargo, de inmediato nos alerta sobre el grave riesgo que se corre en caso de no darle el tratamiento adecuado; el turismo puede llegar a convertirse en un factor que posibilite un enfrentamiento entre los diversos sectores del país, cuyos efectos incidirían negativamente en el patrimonio cultural, tradiciones y costumbres de la mayor parte de nuestra población. Más aún, señala la autora, el turismo mal manejado puede llegar a alterar los patrones de comportamiento en nuestra nación, tal y como ha sucedido ya en varios países del Tercer Mundo o subdesarrollados (principalmente de Asia y África) que han padecido los efectos negativos de una política turística mal diseñada. Las consecuencias han sido de diferentes intensidades; entre las que destacan están la fragmentación, el excesivo mercantilismo del folclore y la artesanía y la pérdida de la identidad cultural, llegando incluso a la desnacionalización.

Lo anterior sirve de marco para que Luz María Martínez destaque la importancia de una adecuada planificación del desarrollo turístico.

Es muy conveniente resaltar un aspecto al que la autora le concede especial importancia: la llamada apertura turística ha generado expectativas de progreso a los países en vías de desarrollo. En el caso de México no podemos negar que el turismo multiplique las fuentes de trabajo; mejore la balanza de pagos; atraiga divisas y, en general, estimule la producción. Sin embargo, al diseñarse las políticas de desarrollo turístico, generalmente no se toman en cuenta aquellos aspectos humanos y culturales que normalmente repercuten y afectan a la población del país.

Este es el punto medular que aborda la autora: si la planificación del desarrollo turístico se realiza exclusivamente atendiendo a diversas variables económicas y técnicas, ¿cuál sería el impacto cultural que produciría en los llamados países "receptores" del turismo?

De igual forma, la autora insiste y con razón, en la imperiosa necesidad de diseñar simultáneamente una política cultural adecuada, que con la participación de los tres niveles de gobierno (destacando que a nivel local el municipio podría convertirse en un vínculo entre las diferentes áreas que participan en la actividad turística en nuestro país)

busque que el impacto del turismo en nuestro país no vaya a afectar nuestro nacionalismo.

Al retomar el primer aspecto que se aborda en el artículo reseñado —el impacto cultural que se produce en los países receptores de turismo—, encontramos que la cultura local se deforma a consecuencia de la demanda y consumo turísticos internacionales. Así, podemos notar que un aspecto tan elemental como es la comida regional mexicana se va homogeneizando hacia una comida internacional con ciertos “tintes” de mexicana. De igual manera, el comportamiento y apariencia de los prestadores de servicios turísticos se va uniformando, ya que todo debe ubicarse dentro de los patrones turísticos internacionales. Esta homogeneización, señala la autora, tiene como resultado la desnacionalización de la cultura en los grandes centros turísticos del país; sus principales efectos son, en principio, positivos, ya que hay más oportunidades de empleo y se genera riqueza —aunque en su mayor parte, sale al extranjero, en donde tienen su sede las principales cadenas hoteleras—; sin embargo, a largo plazo los efectos pueden ser muy peligrosos: la destrucción completa de la cultura local, la deformación de las costumbres y tradiciones que habrán de sucumbir ante una nueva cultura urbana caracterizada por el mercantilismo, la competitividad y el individualismo.

Otro aspecto que se destaca como una posible consecuencia negativa del turismo, es el desequilibrio demográfico que se genera. En efecto, el incremento de la demanda de mano de obra en el sector servicios provoca una interminable corriente migratoria que afecta tanto a la población receptora como a la expulsora. En primer término por la dificultad de adaptación que en la mayoría de los casos se presenta, ya que casi nunca se logra una total integración y mucho menos cuando el nuevo modo de vida se separa de los hábitos de las pequeñas comunidades o rancherías.

Compartimos la opinión de la autora, quien sostiene que cuando no se logra la plena identidad cultural con la nueva comunidad, lo que aparece en los recién llegados es un sentimiento de impotencia e inferioridad y con ello un peligroso debilitamiento de los valores culturales.

De igual forma, se aborda el desequilibrio social y urbano que se produce con la llegada de todos los prestadores de servicios turísticos, que generalmente se traduce en la proliferación de los barrios de miseria, que en su mayoría son asentamientos anárquicos que crecen alrededor de los grandes centros turísticos.

La autora incluye en su trabajo los resultados de una investigación de carácter exploratorio que busca analizar cuáles han sido los efectos culturales que ha producido la expansión del turismo internacional en

el área del Xel-ha y del Caribe en el municipio de Cozumel, al cual se consideró no como una unidad aislada, sino como parte de un entorno más amplio, debido a que es parte integrante de la cultura yucateca.

En lo personal me parece interesante destacar que la autora señala con todo acierto que el *boom* turístico ha afectado seriamente los patrones de comportamiento y el orden de los valores de la generación actual; al efecto señala que la cultura de la población se ve afectada por prácticas que al no encontrar reglamentación se vuelven comunes; surge el uso indiscriminado de palabras en otro idioma; se afectan las zonas con bellezas naturales, lugares típicos y zonas arqueológicas, en donde se instalan todo tipo de comercios y puestos ambulantes, etcétera.

Esto es, sin duda, un claro ejemplo de cómo el turismo va cambiando los patrones culturales de la comunidad en que se practican estas actividades.

La autora analiza también aspectos que son importantes y que reflejan claramente la influencia que provoca el turismo: cambios en las festividades y celebraciones populares, cocina y gastronomía, aficiones y preferencias, etcétera, concluyendo con una frase que es dolorosa pero cierta: "Cozumel, después de Acapulco y Cancún, corre el riesgo de convertirse en una ciudad hotelera internacional que por casualidad se encuentra en territorio mexicano."

Héctor DÁVALOS MARTÍNEZ

RUIZ DE CHÁVEZ, Manuel, "Salud y municipio", *Estudios Municipales*, México, año III, núm. 17, septiembre-octubre de 1987, pp. 49-66.

Si revisáramos brevemente el derecho romano, encontraríamos que ya desde esa época el municipio contaba con funcionarios (ediles) que se encargaban de la política de salubridad y cuidado de la higiene. Al recordar este hecho nos preguntaremos ¿por qué es hasta los últimos seis años que nuestro país reflexiona intensamente sobre la salud?, ¿qué acaso durante otros gobiernos no se había avanzado al respecto? La respuesta la encontramos en la parte inicial del artículo que se reseña. El autor, Manuel Ruiz de Chávez, nos recuerda con toda precisión que durante la época de la Colonia el municipio tenía a su cargo la inspección de hospitales, la limpieza pública y el apoyo a las labores de asistencia social. Igualmente nos señala que estas funciones se mantuvieron a lo largo de todo ese periodo y, más aún, durante los primeros

años de vida independiente de nuestro país. Si revisáramos la historia de toda esta etapa encontraríamos una constante: la salubridad fue teóricamente de carácter local.

No es hasta el año 1908 que, gracias a una reforma constitucional, se introduce el concepto de salubridad general de la república. Con este hecho en apariencia simple, se inicia un periodo de imprecisión y confusión que dura hasta nuestros días. Es conveniente detenernos en este punto a efecto de formular algunas reflexiones: la reforma constitucional a que hemos hecho referencia no determinó cuál era el alcance de la llamada salubridad general de la república y menos intentó delimitar el contenido de la salubridad general de los Estados ni la llamada salubridad local. Este hecho provocó innumerables confusiones que ni la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación pudo precisar correctamente. Resulta ocioso decir que esta situación fue aprovechada por la Federación, que en forma paulatina fue concentrando bajo su responsabilidad todos los servicios de salud. Esta tendencia centralizadora se vio reforzada por los ocho códigos sanitarios que tuvieron vigencia a lo largo de nuestra historia. La situación era altamente ventajosa para la Federación; las entidades federativas, desde el lugar cómodo de los espectadores, bien poco intentaron hacer.

Con estos elementos estamos en posibilidad de responder a la pregunta que nos formulamos al inicio de esta reseña: el gobierno del presidente De la Madrid inició sus actividades presentando una propuesta para descentralizar la vida nacional; concretamente se habló de descentralizar la prestación de los servicios de salud para acercarlos a sus beneficiarios.

Después de muchísimos años un gobierno tuvo la valentía de afrontar una situación que a todas luces resultaba nociva: la prestación de los servicios médico-asistenciales en el país era muy deficiente. De igual forma debemos reconocer que el actual gobierno aceptó la incapacidad de la Federación para hacerse cargo de su prestación.

Debemos añadir que el proceso descentralizador de los servicios de salud se inició con una adición al texto constitucional, a fin de incluir el derecho a la protección de la salud. Como segunda etapa se diseñó y aprobó el Programa Nacional de Salud; se fomentó la actividad legislativa local en materia sanitaria y, lo que es aún más loable, se inició la transferencia de los servicios a población abierta hacia las entidades federativas. El marco normativo de estas actividades está dado en la Ley General de Salud.

Llegamos así a un punto que consideramos de capital importancia: ¿cómo se va a establecer la prestación de servicios médico-asistenciales

en las entidades federativas? La respuesta, aunque aparentemente es sencilla, resulta muy complicada: con la participación total y absoluta de los municipios.

Este es precisamente el punto medular que se aborda en el artículo que reseñamos: ¿cómo deben participar los municipios para colaborar en el cumplimiento de las responsabilidades que en materia sanitaria tienen las entidades federativas?

El autor, Manuel Ruiz de Chávez, gracias a los conocimientos que ha obtenido a lo largo de su desempeño como funcionario público, en especial en su actual cargo de subsecretario de Planeación de la Secretaría de Salud, hace un interesante estudio sobre la realidad municipal en México.

Con un adecuado manejo de estadísticas y cifras nos da a conocer cuál es la situación actual por la que atraviesan los municipios en nuestro país. De los datos que aporta se puede desprender que la constante que se presenta en nuestra república es la heterogeneidad municipal y el desequilibrado desarrollo económico del país. El autor, con toda precisión, emplea el término "anemia financiera" para reflejar cuál es la situación económica que se vive en los municipios; nos presenta un dato que nos parece dramático: en 1982 los municipios recibieron en total el 1% de los ingresos públicos nacionales en tanto que la Federación captó el 90.7%.

El lector podrá darse cuenta que esta situación necesariamente afecta la protección de la salud de los habitantes de nuestro país (en especial de aquellos que habitan en los municipios rurales menos desarrollados), y que el desequilibrado tratamiento financiero provoca que no se tenga un diagnóstico preciso y veraz de las necesidades de la comunidad. Por todo ello no debe extrañarnos una situación que nos ofende como mexicanos: al inicio de 1982, 10.3 millones de mexicanos no recibían servicios permanentes de salud.

Por fortuna, seis años después esta situación ha cambiado sensiblemente gracias a que se atendieron los reclamos populares y a que el propio gobierno estableció como prioridad la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento del municipio libre; este último aspecto resulta de especial importancia si se quiere proporcionar y mejorar la atención sanitaria que reclama la población.

El autor considera que la descentralización contribuye al fortalecimiento del federalismo y del municipio libre, pero que su éxito dependerá en gran medida de la reordenación económica y el cambio estructural que se verifique.

Concluye el autor haciendo un comentario sobre la participación que deben tener los municipios a fin de que asuman su nueva responsabilidad como autoridades sanitarias locales, que son: si la responsabilidad directa e inmediata de los ayuntamientos es la salubridad local, se les deben proporcionar todos aquellos elementos que les son indispensables para cumplir con sus fines y, desde luego, es necesario que se tome en cuenta que cada municipio presenta condiciones y necesidades muy particulares. De igual forma se debe fomentar el acercamiento de las autoridades hacia los gobernados, a fin de que conozcan las necesidades de la colectividad y de que los recursos que se destinen a su satisfacción sean empleados con eficiencia.

Este artículo es un claro testimonio de la ardua tarea que se ha puesto en marcha; los mexicanos estamos siendo beneficiados con la descentralización de los servicios de salud; sin embargo, siempre nos queda una duda: ¿se continuará con esta tarea en la próxima administración?

Héctor DÁVALOS MARTÍNEZ

DERECHO CIVIL

MORANÇAIS-DEMEESTER, Marie-Luce, "Vers l'égalité parentale", *Recueil Dalloz Sirey*, París, núm. 2, enero de 1988, pp. 7-14.

La autora, en el artículo que reseñamos, analiza la evolución que se ha dado en Francia en un periodo de 17 años, lapso transcurrido entre dos leyes que reforman el Código Civil francés en el ámbito de las relaciones familiares: la del 4 de junio de 1970 y la del 22 de julio de 1987.

En esta etapa se deja atrás, según la autora, el concepto de patria potestad para desarrollar la autoridad de los progenitores y desembarcar en el de igualdad entre el padre y la madre en relación con el hijo legítimo, idea en la que encontramos el fundamento esencial de la reforma de 1975. Así pues, se desaparece totalmente la supremacía del padre sobre los hijos para ubicar a la igualdad entre ambos progenitores como un principio básico de la familia; sin embargo, este principio sólo se reserva a la familia legítima, ya que en la familia natural se adopta una fórmula unilateral que le es exclusiva: la madre es la única que tiene para sí la autoridad sobre los hijos.