

DERECHO ADMINISTRATIVO

CROSS, Frank; BYRD III, Daniel y LAVE, Lester, "Discernible Risk a Proposed Standard for Significant Risk in Carcinogen Regulation", *Administrative Law Review*, Chicago, Illinois, vol. 43, núm. 1, invierno de 1991, pp. 61-88.

El artículo reseñado discute los principios básicos del análisis de riesgo y su relación con la regulación de los contaminantes aéreos peligrosos en los Estados Unidos de América; en él se revisa el empleo que hacen las cortes del concepto de riesgo significativo y se propone utilizar, en la regulación de las sustancias peligrosas y carcinógenos, el concepto de riesgo discernible.

El concepto de riesgo significativo sirve como guía administrativa general, y las cortes proponen el valor del riesgo significativo en el intervalo entre una muerte en un millón de personas expuestas al peligro (1×10^{-6}) y una muerte en cien (1×10^{-2}). En este amplio margen las agencias federales encargadas del control de los riesgos ambientales ejercen su discrecionalidad.

La aceptación del concepto de riesgo significativo en los estándares regulatorios ha sido gradual. Las Cortes han llegado a la conclusión que la regulación debe enfocarse únicamente a aquellas situaciones en donde los riesgos sean significativos, sin contemplar los casos en los que el peligro real sea tan pequeño que su regulación no garantice beneficio alguno.

Si bien en las decisiones de las Cortes no se hacen señalamientos acerca del nivel de significancia del riesgo, al menos se define en ellas el contexto adecuado para que se puedan tomar decisiones importantes al respecto.

En relación con el papel de las cortes, el artículo examina las decisiones a las que éstas han llegado en lo tocante a la regulación del benceno en los sitios de trabajo y a la regulación de las emisiones del cloruro de vinilo.

De la decisión de la Corte para el caso del benceno se pueden extraer los siguientes principios: la agencia federal correspondiente

debe de analizar la magnitud del riesgo y puede conducir, con ese fin, los análisis científicos que estime necesarios. En caso de no contar con certeza científica, es posible que el resultado se sustente en consideraciones políticas. La agencia tiene aún más discrecionalidad para determinar si un riesgo es o no significativo. Se hace énfasis en que toda decisión administrativa, aun cuando goza de discrecionalidad, no está exenta de la responsabilidad correspondiente. También se señala que se debe identificar los beneficios mínimos que tal regulación proporcionará.

Por otra parte se comenta la respuesta de la Corte a la demanda presentada por la *Natural Resources Defense Council* en contra del estándar de control de las emisiones de cloruro de vinilo al aire; en este caso, la Corte tuvo que vetar este estándar ya que la demandante probó que, de acuerdo con la Ley, los estándares deben estar sustentados en la protección a la salud pública sin tomar en cuenta otras consideraciones técnicas y económicas. Estos últimos factores, de conformidad con la decisión de la Corte, se trasladaron del estándar al procedimiento para hacer cumplir el mismo.

En el artículo se presentan y comentan las propuestas iniciales de la Agencia de Protección del Ambiente para definir, dentro de su jurisdicción el concepto de riesgo significativo: La primera de estas propuestas consiste en definir el riesgo significativo como el riesgo individual, en función del número de personas expuestas a un peligro y la incidencia de los efectos negativos asociados a la exposición en esa población. La segunda propuesta de la Agencia para determinar el riesgo significativo se basa en el riesgo poblacional, el cual se define como el número de efectos negativos en una población sin considerar el tamaño de la misma. La tercera alternativa consiste en estimar que un riesgo aceptable es equivalente a un riesgo individual máximo de 1×10^{-4} , el cual marca el límite de lo significativo.

La cuarta propuesta está basada también en la determinación del riesgo individual máximo, pero se adopta un valor más estricto de 1×10^{-6} para el riesgo significativo. Al final la Agencia adoptó una combinación de las cuatro propuestas.

El concepto de riesgo significativo propuesto por los autores se basa en el concepto físico de manifestación observable o evento detectable. Este concepto no es difícil de entender en sí mismo, la dificultad estriba en interpretar los efectos o eventos observables en función de su magnitud o de su intensidad.

Para sustentar su propuesta de riesgo discernible, los autores presentan varias gráficas donde se relaciona linealmente el riesgo individual contra el riesgo poblacional.

Las barreras metodológicas para la detección de pequeños incrementos en los riesgos individuales no significa que éstos estén ausentes, ni que los pequeños incrementos en los riesgos no puedan producir preocupación social, lo único que demuestran es que los pequeños incrementos no pueden considerarse significativos desde el punto de vista estadístico.

Se contrasta la propuesta de este artículo con las correspondientes de la Agencia de Protección del Ambiente, de las cuales si se adoptaran las de riesgo individual máximo no darían al administrador de la Agencia ninguna flexibilidad, y para el caso de un riesgo individual máximo de 1×10^{-6} , no se tendría oportunidad para aplicar los límites de seguridad, lo cual crearía un conflicto con lo dispuesto en la Ley y con la decisión de la Corte en el caso del cloruro de vinilo.

A pesar de que la propuesta de un estándar basado en un concepto de riesgo discernible no resuelve los problemas regulatorios, se asevera que un estándar de esta naturaleza es importante para definir lo significativo de un riesgo en las regulaciones futuras.

Sylvia VEGA GLEASON

DWORSKY, Leonard B.; ALLEE, David J. y NORTH, Ronald M., "Water Resources Planning and Management in the United States Federal System: Long-term Assessment and Intergovernmental Issues for the Nineties", *Natural Resources Journal*, Nuevo México, vol. 31, núm. 3, verano de 1991, pp. 475-548.

El artículo que nos ocupa cobra relevancia para México ante las recientes reformas de diciembre de 1992 en materia de legislación de aguas. El tema de la concurrencia entre el nivel federal y estatal, sobre todo en el caso de manejo de agua potable y contaminación, es un tema que falta de ser resuelto en nuestro país, por lo que el análisis que nos presentan de la Universidad de Cornell y Georgia es importante.

Los autores, ingenieros ambientales, se ocupan de lo que es la planeación y el manejo del agua en el régimen federal de los Estados Unidos. El federalismo, a decir de los autores y citando al profesor Michael Kammen, es una idea que estaba en el cerebro de Madison,

o en la visión de McLaughlin es también la experiencia que las colonias aprendieron para trabajar juntas pensando en una soberanía dividida y singular que permite establecer una entidad. Es una división de poder entre gobiernos.

En los últimos cuarenta años el federalismo se ha dado bajo un esquema de reparto de responsabilidades entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Los autores realizan un reporte de estas relaciones en materia de manejo de los recursos acuíferos y lo ambiental que esto contiene.

En 1955 Eisenhower transmitió a la Comisión de Relaciones Intergubernamentales una serie de preocupaciones relativas a la manera en que las autoridades pueden coordinarse y a la forma en que él veía las relaciones entre distintos niveles de gobierno, la clave era "tolerancia a la diversidad". En 1959 el Congreso señaló que por la complejidad de la vida moderna se requiere de una forma de gobierno que reconozca la cooperación y coordinación de actividades entre los diferentes niveles de gobierno, y por el crecimiento de la población y el avance científico es esencial tener en cuenta las relaciones intergubernamentales.

Las preguntas que los autores formulan son las siguientes: ¿cómo puede una nación planear y manejar los recursos hidráulicos y ambientales a largo plazo?, ¿en dónde debemos situarnos para ello?, ¿qué necesitamos para conocer lo que ocurrirá en el futuro y prevenirlo?

La primera pregunta la responden a través del análisis del realismo y la simplicidad que requiere entender a los sujetos que en este caso son entes públicos y privados que tienen un interés y una necesidad de manejo de estos recursos. Concluyen que el modelo americano es maduro para el manejo de los recursos; sin embargo, se hace necesario reconocer dos grandes principios: la identificación de las áreas críticas y la educación continua de los sectores que manejan los recursos, elevando estos a una agenda nacional.

La segunda pregunta tiene respuesta en la consideración de que el sistema federal ha sido la guía. La Ley de Planeación de Recursos Naturales de 1965 es un ejemplo de ello; sin embargo, en el presente la variedad de modelos de planeación y las políticas en las que se sustentan se han desarrollado afectando este desfase en el proceso de toma de decisiones y por ende en los objetivos que el Plan pretende lograr. La política de conservación de Roosevelt fue el inicio de la integración de la administración integral; no obstante, el cambio económico y los valores en que éste se sustenta, han generado

cambios en esta política. Se requiere reconocer que los estados necesitan intervenir en esta planeación y desarrollar esquemas de coordinación entre Estados vecinos, así como considerar nuevos modelos de organización intergubernamental con apoyo en esquemas de coordinación y cooperación.

Los autores contestan la tercera pregunta a través de la necesidad de vincular los aspectos ambientales en el manejo y distribución de los recursos hidráulicos. En Estados Unidos el manejo del agua se da bajo el esquema federal; la autoridad del agua tiene un cierto control sobre los tres niveles de gobierno. Existen 100,000 entidades locales de manejo del agua; los estados cuentan con 300 departamentos con funciones en esta materia; también el gobierno federal tiene funciones en este campo, sin embargo parece que la tendencia es que el nivel federal se estreche dando paso a un manejo local del recurso.

En las cortes se ha dado una serie de resoluciones que han generado diferencias en el manejo de reservas de agua, humedales, el manejo del agua en la zona de los Grandes Lagos, y esto se complica con la posición de las agencias federales.

Todos los sectores necesitan estar preparados para entender la complejidad, la intensidad y el costo de esta situación; se requiere de modernizar la cooperación intergubernamental reconociendo las diferencias que existen a través de la nación para poder hacer frente a los cambios.

En el reporte que los autores brindan, se prevén las posibilidades de actuación de las diferentes instancias administrativas, y dan una serie de propuestas para la cooperación interestatal.

El esquema del análisis se divide en las siguientes secciones: el entendimiento público, capacidad de conocer las necesidades de agua, la información en términos de necesidades estratégicas, programas y planes de desarrollo, ideas de planeación para el régimen federal, el gobierno federal y su papel en la planeación hidráulica, el papel de los gobiernos estatales y locales en la planeación, instituciones en el régimen federal e investigación.

Cada uno de los temas arriba apuntados son medidas de acción, que tienen opciones a nivel federal, estatal y local, dándole al artículo un importante valor propositivo.

El artículo contiene al final un anexo de documentos seleccionados que permiten dar seguimiento y sustento a las posibilidades de aplicación del reporte que los autores presentan.

La forma en que se ha desarrollado la planeación del agua en México ha sido interesante; sin embargo, la experiencia americana nos puede servir como base para evaluar o predecir los esquemas que bajo la nueva política que la autoridad del agua, la Comisión Nacional del Agua, está implantando bajo esquemas de descentralización. El reto de sostener el sistema federal en el manejo coordinado es una buena sugerencia.

Personalmente, al leer este artículo no podemos olvidar las enseñanzas que hace diez años nos dieron los pioneros de la planeación hidráulica y de la administración del agua en México; las largas discusiones en torno al sistema financiero del agua, la llamada municipalización del agua potable y los inicios del principio de quien contamina paga en el caso de la prevención de la contaminación del agua, que ahora se encuentran incluidos en la Ley Federal de Derechos. Saber que los problemas que se planteaban no sólo son temas nacionales nos hacen revivir y reencontrarnos con estos temas y con el olvidado y poco trabajado derecho de aguas.

María del Carmen CARMONA LARA

GRAIZBORD, Boris, "Sistema urbano, demografía y planeación", *Ciudades*, México, núm. 12, 1992, pp. 40-47.

El doctor Graizbord es profesor-investigador en El Colegio de México y profesor en la maestría en Urbanismo en la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

El autor señala que el proceso de urbanización en México en la década de los ochenta es diferente al de las décadas anteriores. De ahí que en su artículo plantee aspectos novedosos que debieran tomar en cuenta las instancias planificadoras. Su trabajo lo divide en tres partes: *a*) aspectos del conocimiento del proceso de urbanización que se han utilizado para explicar las experiencias tanto en países desarrollados como subdesarrollados; *b*) su opinión sobre la migración a las áreas urbanas más importantes del país, con base en los datos de la encuesta levantada por el Consejo Nacional de Población en 1986-1987; *c*) tendencias del proceso de urbanización en México y los cambios que se reflejan en los resultados preliminares del XI Censo General de Población 1990.

En la primera parte nos habla de la distribución del crecimiento urbano 1970-1990. En México, desde los años setenta, se empezó a

dar un cambio en la dinámica del crecimiento urbano, es decir, las migraciones campo-ciudad con destino a la metrópoli principal se reducían en términos relativos y las tasas de crecimiento de algunas ciudades medias se elevaban por encima de las de la capital. Estos cambios se habían previsto desde una perspectiva económica, demográfica y regional.

Indica que algunos modelos empíricos, relativos al proceso de urbanización y la distribución del crecimiento urbano, muestran tendencias contrarias a aquella que se suponía irremediable, como la concentración en la ciudad primaria.

Considera el autor que el proceso de urbanización puede dividirse en varias etapas. Así, a muy grandes rasgos, en una primera etapa, al iniciarse la urbanización, tanto la población urbana como la rural se mantienen estables y con el tiempo aparecen los movimientos desde las áreas rurales hacia la(s) ciudad(es) principal(es). En una segunda etapa se presenta un proceso de suburbanización caracterizado por una expansión física de las áreas urbanas en las que la población rural decrece y la urbana y suburbana crecen, aunque esta última más rápidamente. En una tercera etapa el centro metropolitano pierde población relativa y absoluta mientras que las ciudades medias y pequeñas o los poblados rurales ganan población.

El doctor Graizbord estima que si aceptamos como buenos los datos preliminares publicados con base en el censo de 1990, México ha entrado en la tercera etapa del proceso de urbanización. Esto quiere decir que a pesar de la inercia que aún se mantiene en el caso de la zona metropolitana de la ciudad de México, su crecimiento ha empezado a desacelerarse, permitiendo no sólo moderar su expansión sino filtrarla hacia las demás ciudades y regiones del sistema urbano nacional.

Señala que algunos investigadores de El Colegio de México, en trabajos recientes, han presentado varias hipótesis que de ser corroboradas, confirmarían que las ciudades medianas y pequeñas jugarán un importante papel en el escenario del crecimiento urbano.

En la segunda parte de su trabajo, sobre la "Dinámica migratoria en los ochenta: tendencias recientes", los resultados empíricos de la Encuesta Nacional de Migración en Áreas Urbanas (ENMAU) 1986-1987 (CONAPO, 1987), que se aplicó en las dieciséis áreas metropolitanas (AM) más grandes del país, le permiten corroborar algunas de las generalizaciones señaladas anteriormente. Además, para el caso de México, ya se preveía la desconcentración de la población, o como algunos la denominan "la contraurbanización", y el autor nos remite

a un trabajo suyo de 1984. Asimismo, este fenómeno ya se ha observado en varios países, sin importar su sistema político o económico.

De acuerdo con las tabulaciones de la ENMAU antes señalada, y resumidas en el cuadro 2 del trabajo, el autor nos describe algunas tendencias que se desprenden de ellas, como por ejemplo: "El D. F. como entidad de residencia anterior ocupa como máximo el cuarto y casi en todos los casos el segundo lugar en el total de los inmigrantes a las áreas urbanas" (p. 44).

El autor reitera que estas tendencias se deben tomar en cuenta en los programas de desarrollo urbano. De esta manera, considera que las políticas urbano-regionales así como las estrategias y los medios de los planes y programas, tendrían que replantearse para más que ir en contra de la concentración, ir en favor de la descentralización.

En la última parte del trabajo, el autor se refiere a la tendencia descentralizadora del proceso de urbanización en la década de los noventa.

Expone una serie de reflexiones muy importantes, basadas en la observación de la manera en que el crecimiento demográfico intercensal se ha distribuido en las ciudades del sistema urbano nacional; es de destacarse la importancia de tomar en cuenta estas nuevas tendencias, ya que de lo contrario los planificadores y los políticos podrían estar fomentando algo que de todos modos se presentará.

Gabriela SÁNCHEZ LUNA

McCOWAN, Jr., Charles S., "The Evolution of Environmental Law in Louisiana", *Louisiana Law Review*, vol. 52, núm. 4, marzo de 1992, pp. 907-932.

El autor, abogado litigante y socio de un bufete jurídico ambiental del Louisiana, dedica su análisis a la evolución del derecho ambiental en el estado de Louisiana.

Aclara en la primera parte el término ambiente, que intrínsecamente contiene el concepto de calidad de vida y la influencia en ella de las descargas al aire, al agua y al suelo, es decir, la contaminación.

Para hacer un balance de la regulación ambiental en Louisiana el autor se remonta al año 1921, en el cual se redactó la Constitución

estatal autorizando la actividad del gobierno en cuestiones ambientales. La función gubernamental se encontraba en el artículo 665 del Código Civil, que fundamentó la lucha en contra del ruido y la protección de la salud pública.

Posteriormente hubo enmiendas, en 1944, para crear el Departamento de Ambiente y Pesquerías, según las cuales se prevé la atribución de establecer la política ambiental del Estado.

En 1974 el artículo IX de la sección 1 señala la facultad de emitir leyes en materia ambiental. En 1979 el acta 449 estableció la Comisión de Control que posteriormente se convirtió en la autoridad ambiental estatal. En 1983, en una ley de reorganización del Ejecutivo estatal se creó el Departamento de Calidad Ambiental y el Departamento de Recursos Naturales.

En 1984 la Suprema Corte de Louisiana da una resolución denominada "SOS Decision", en la cual se dirime el aspecto de competencia de los departamentos y agencias ambientales de emitir estándares; el caso era sobre la aprobación de un sitio de destino final de residuos peligrosos. El autor señala la evolución del caso y la relevancia a nivel jurisprudencial, que como precedente en el estado ha permitido la aplicación de ciertos principios legales ambientales.

El autor hace también un análisis de las regulaciones estatales en materia ambiental, analiza las regulaciones de residuos Peligrosos de Louisiana, las reglas de residuos solidos del estado, la Ley estatal de Calidad del Aire y las regulaciones para el control de la contaminación de las aguas. En materia de costas existe la Ley de Manejo Costero; una disposición especial es la Ley de Ríos Escénicos. Existe también la Ley estatal para el Manejo y Transportación Segura de Materiales Peligrosos.

A través de la reforma y la reorganización del Ejecutivo estatal, en 1983 se establecieron las funciones del Comisionado de Conservación, autoridad que tiene como labor la protección del ambiente y la aplicación de los programas y ejercer las funciones de monitoreo, control y vigilancia.

Como conclusión el autor señala que se requiere promover la centralización del control al Departamento de Calidad Ambiental estatal y que se debe incorporar el concepto de *public trustee* a las cuestiones ambientales para poder establecer mecanismos de coordinación entre los sectores público y privado.

Hace una revisión de la legislación civil y penal para hacer mas claro el régimen de sanciones y el concepto de triple daño.

La legislación y el derecho ambiental en Louisiana llegaron para quedarse por siempre. La comunidad económica e industrial y los grupos ambientalistas deben reconocer la necesidad de poner en orden ciertas actividades para hacer un futuro que ambientalmente sea lo más económico posible.

María del Carmen CARMONA LARA

McQUAID, Janet, "Risk Assessment of Hazardous Air Pollutants under the EPA's Final Benzene Rules and the Clean Air Act Amendments of 1990", *Texas Law Review*, Austin, Texas, vol. 70, núm. 2, diciembre de 1991, pp. 427-464.

En el artículo reseñado se analizan las modificaciones recientes a la Ley del Aire Limpio de los Estados Unidos, y se discute el efecto de éstas en la regulación de los contaminantes aéreos peligrosos.

El artículo se divide en cuatro secciones. En la primera se revisan los principios del análisis de riesgo y las controversias suscitadas por su utilización en la regulación de los contaminantes aéreos peligrosos. La segunda sección ilustra, con los ejemplos de la regulación de las emisiones de benceno y de radionúcleos, cómo a pesar de la prohibición de la Corte se emplean factores no sanitarios para establecer estas regulaciones. En la tercera parte la autora propone un marco de referencia para constreñir la discrecionalidad de la Agencia de Protección del Ambiente en el campo de la regulación de los contaminantes aéreos peligrosos. Por último, en la cuarta sección se discuten los conceptos de riesgo residual y del amplio margen de seguridad para proteger la salud en los estándares de los contaminantes aéreos peligrosos.

La sección 112 de la Ley del Aire Limpio (*Clean Air Act*), establece la regulación del grupo de contaminantes aéreos peligrosos, entre los cuales se encuentran los carcinógenos; se señala claramente en esta sección la diferencia entre estos contaminantes peligrosos y los contaminantes que cuentan con una norma nacional de calidad del aire (como son el bióxido de azufre, el ozono, el monóxido de carbono y otros), regulados estos últimos a través de las secciones 108 a la 110 de la Ley antes mencionada.

Una vez que la Agencia de Protección del Ambiente ha identificado a un contaminante aéreo como peligroso, se deben establecer estándares de emisión de ese contaminante para cada una de las

categorías de fuentes emisoras. De acuerdo con la Ley, una vez que una sustancia aparece en la lista de contaminantes aéreos peligrosos, la Agencia debe establecer anualmente el estándar de emisión de dicha sustancia. La Ley establece que, con el fin de proteger con amplio margen a la salud pública, algunos carcinógenos deberán tener estándar de emisión cero, es decir, no podrán emitirse al aire. De haberse aplicado estas restricciones varias de las más importantes industrias del país hubieran debido cerrar sus puertas; no es posible demostrar que los beneficios provocados por estas medidas superaran a sus costos. En consecuencia, en dieciocho años la Agencia de Protección del Ambiente de los Estados Unidos únicamente ha enlistado ocho contaminantes peligrosos, y ha promulgado estándares de emisión para algunas de las categorías de fuentes de emisión de siete de esos contaminantes.

La autora señala que estas regulaciones son más simbólicas que funcionales, y pone en evidencia que la administración no encara el problema real de la regulación en relación con la salud y con el ambiente en una sociedad industrializada.

McQuaid comenta la decisión de la Corte en el caso del estándar de emisión del cloruro de vinilo, en el cual se establece que la Agencia de Protección del Ambiente debe estimar un nivel de emisión seguro basado únicamente en consideraciones sanitarias. Una vez fijado dicho nivel, se establecerán los estándares de emisión por debajo de este límite, para cumplir con el criterio de un amplio margen de seguridad. Estos estándares permitirán la existencia de un riesgo aceptable, sin tomar en consideración factores de orden económico o técnico. Por tanto, "seguro" no significa, en este contexto, "libre por completo de riesgos para la salud", sino que implica un nivel aceptable de riesgo.

Por otra parte, se permite a la Agencia considerar factores económicos y técnicos al establecer el amplio margen de seguridad. En resumen, se comenta que la Corte no marcó lineamientos para determinar el riesgo que debe considerarse como aceptable, y dejó a discreción de la Agencia de Protección del Ambiente la evaluación de los factores que determinen el nivel de riesgo aceptable para la sociedad. Es indudable, según la autora, que los costos y factibilidad tecnológica son considerados en este proceso.

Se comenta en el artículo que las modificaciones de 1990 a la sección 112 de la Ley, incrementaron a 189 el número de contaminantes peligrosos, y aumentaron entre 200 y 400 las categorías de fuentes emisoras; para cada una de éstas últimas se establecerá un

estándar de control de emisiones con base en la mejor tecnología disponible. En caso de que ocho años después de su promulgación los estándares no produzcan una reducción en el riesgo aceptable determinado por la Agencia (1×10^{-6}), se establecerán estándares adicionales para los llamados riesgos residuales.

En cuanto a la aplicación de discrecionalidad de la Agencia para establecer límites máximos permisibles de riesgos, la autora compara el riesgo aceptable para las emisiones de las minas de uranio de 3×10^{-4} (3 muertes por 10^4 expuestos), y el riesgo, no aceptado por la Agencia, de 5.7×10^{-4} (6 muertes por 10^4 expuestos) para las emisiones de las plantas procesadoras de fósforo, las cuales requieren de controles adicionales. Lo expuesto anteriormente sugiere que las plantas procesadoras de fósforo son más riesgosas que las minas de uranio, según la Agencia, la cual justifica esta decisión con otros factores que ponderan el riesgo, pero que no son evidentes para un lego en la materia. Estos argumentos no convencen a McQuaid, quien recomienda limitar la discrecionalidad de la Agencia, y enfatiza que si bien es necesario educar a la población sobre los riesgos a los que está expuesta, los expertos también deben ser educados para comprender el punto de vista de la población.

Sylvia VEGA GLEASON

NANDA, P. Ved, "International Environmental Protection and Developing Countries Interests: The Role of International Law", *Texas International Law Journal*, Austin, Texas, vol. 26, núm. 3, verano de 1991, pp. 497-520.

Uno de los más importantes juristas que se han dedicado al derecho ambiental es el profesor Nanda; para los que nos dedicamos al estudio de esta rama, año con año esperamos sus artículos con un interés especial, ya que son verdaderos cursos de actualización que fomentan el desarrollo de nuestras investigaciones. Este año el profesor Nanda, de la Universidad de Denver, dedica su análisis al tema de las sustancias tóxicas y al del interés de los países subdesarrollados en su control.

El tema es de actualidad en México por encontrarse en debate la situación de que ante la aplicación del Tratado de Libre Comercio el tráfico de sustancias químicas se acelere y no exista el suficiente sustento legal para ejercer un adecuado control.

El artículo de Nanda señala en su introducción que el ambiente es el nuevo actor a nivel internacional, y cita que Mostafa Tolba caracteriza a 1988 como el año en el cual el ambiente ha llegado a la cima de la discusión internacional, y que los ochenta se convirtieron en la década del desarrollo que tiene que tomar en cuenta a la naturaleza; apunta que el rubro del manejo transfronterizo de sustancias químicas y desechos tóxicos es el que ha puesto a este tema en el más alto nivel de interés internacional.

Tres grandes tópicos han hecho que el ambiente ponga en una nueva dinámica al derecho internacional. Por un lado la discusión de temas globales: aguas, mar, ozono, cambio climático, deforestación, tráfico de sustancias y desechos y pérdida de diversidad biológica; en segundo término los países que se están integrando a través de las relaciones comerciales, económicas, científicas, tecnológicas y ambientales, y en tercer lugar por la necesidad de cambiar la retórica de las relaciones entre países pobres y ricos para llegar a la cooperación con normas específicas o planes de acción.

En el capítulo que denomina "El contexto", el autor señala que en agosto de 1990, en Madagascar, el Banco Central estableció bases para desarrollar un programa con un grupo de conservacionistas privados; el crédito era de cinco millones de dólares; este fue el inicio de los llamados *swaps* de la naturaleza. Posteriormente estos y otros esquemas se han venido perfeccionando para que países pobres tengan la oportunidad de conservar sus recursos.

Maurice Strong en las reuniones preparatorias para Río 92, señalaba como prioritario el tema de asistencia a los países pobres en materia ambiental. Uno de los puntos que se encontraban subrayados en la Agenda 21 era la necesidad de que en términos de seguridad nacional se establezcan sistemas que sustenten la vida en la tierra y que el progreso sea adecuado para la supervivencia en el próximo milenio.

Desde esta perspectiva, el Banco Mundial destinó un billón de dólares para crear un Fondo de Asistencia Ambiental; sin embargo, el principal obstáculo es cómo crear accesos para que la tecnología llegue a los países en desarrollo. Por otro lado, en la Ronda Uruguay del GATT se dieron discusiones en un sentido contrario al tratar de liberar el comercio y la agricultura.

La posición del llamado Grupo de los Siete fue integrar medidas ambientales. En la reunión de Tokio, en la declaración Económica, se señalaba que existe responsabilidad de preservar el ambiente y continuar con la cooperación internacional para hacer efectivo el

principio de prevención y control de la contaminación y el manejo adecuado de los recursos naturales, y se reconoció la necesidad de fortalecer la cooperación con los países en vías de desarrollo. Estos puntos resolutivos fueron reforzados en Venecia y París, y en Houston en 1990. De manera simultánea se encontraba a discusión el Protocolo de Montreal de Clorofluorocarbonos, cambio climático, deforestación de bosques y selvas, necesidad de protección de la biodiversidad, contaminación marina, eficiencia energética y desarrollo de energías alternativas.

El papel del Banco Mundial tuvo que transformarse para hacer frente al proceso de ambientalización de las relaciones económicas internacionales; ese organismo fue importante en este periodo y realizó avances para incorporar el análisis costo/beneficio en sus proyectos, haciendo hincapié en el impacto ambiental.

En este contexto el comercio de sustancias y residuos tóxicos es un tema que aparece en el debate ambiental. Como antecedentes señala el autor las regulaciones a nivel nacional.

La Convención de Basilea es un resultado de estos cambios legales nacionales. Desde 1981 Naciones Unidas reconoció y adoptó en la Asamblea General el llamado intercambio de información en materia de sustancias tóxicas y residuos peligrosos, que culminó con la adopción de la Convención en materia de control transfronterizo de movimientos y disposición final de residuos peligrosos.

El autor describe los principales puntos de la Convención de Basilea y las principales críticas que se le hacen a ésta.

También aborda el problema del control al comercio y exportación de pesticidas. En los Estados Unidos aparece la Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act (FIFRA), aplicada por la Environmental Protection Agency (EPA). En recientes reformas a la legislación americana existe la prohibición de exportar pesticidas no registrados.

Acuerdos Internacionales ha adoptado algunos principios de la legislación americana, basando su incorporación en la defensa de los consumidores extranjeros; en 1981 la OCDE adoptó procedimientos que exigen ciertos requisitos a la exportación. Naciones Unidas adoptó la llamada Guía de Londres en 1989, que es una guía para el intercambio de información en el comercio de sustancias químicas.

La FAO ha incorporado a su vez algunos principios; en 1985 adoptó el Código de Conducta en la distribución y uso de pesticidas.

El Protocolo de Montreal restringe sustancias que puedan afectar la capa de ozono. El autor además de hacer un análisis de su evo-

lución establece las implicaciones comerciales de la aplicación de esta Convención y los factores económicos que afectan su efectividad.

Como conclusión Nanda nos dice: Debemos estar atentos a los movimientos que a nivel internacional están ocurriendo en el manejo de residuos y sustancias tóxicas, estaremos pronto en presencia de *dumping* de residuos, si no se controla a nivel comercial estos productos. Las futuras generaciones serán las víctimas del abuso ambiental, el futuro de los controles multilaterales en la exportación de materiales y residuos peligrosos debe incluirse en el proceso de toma de decisiones de los países en vías de desarrollo. Se requiere despertar una habilidad especial para que los países industrializados establezcan agencias de asistencias a los países pobres para establecer mecanismos financieros y apoyos con tecnología apropiada para lograr con éxito la política de control ambiental internacional; se trata de un desarrollo sustentable que sea la base para hacer cambios y compromisos para el futuro.

María del Carmen CARMONA LARA

RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel, "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos", en GARZA, Gustavo (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, 1a. reimp., México, El Colegio de México, 1992, pp. 27-53.

Este trabajo examina la naturaleza y objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), la evaluación de estos objetivos con respecto a la estructura interna de la Ley, y sus principales implicaciones políticas.

El autor indica que esta Ley fue aprobada el 20 de mayo de 1976; posteriormente, el 27 de diciembre de 1981 se le adicionó un nuevo capítulo y el 27 de diciembre de 1983 se le hicieron nuevas modificaciones.

El proyecto de esta Ley, en un principio, intentaba recuperar para el Estado una mayor intervención en la actividad económica debido a que se consideró que se entraba en una nueva fase del capital, por lo que se necesitaba proponer nuevas formas de producción económica.

El autor compara la Ley de 1976 con sus modificaciones y destaca que con el nuevo capítulo que se agregó, se corrigió en parte, una de las lagunas de la Ley en cuanto a la política sobre suelo urbano.

Asimismo, en 1983 se trató de adecuar esta Ley a las reformas al artículo 115 constitucional, a leyes sectoriales y al sistema nacional de planeación democrática.

Por lo que se refiere a la naturaleza y objetivos, este tema lo aborda tratando los siguientes aspectos: su relación con leyes no urbanas, su jerarquía respecto a leyes urbanas particulares y las vertientes a través de las cuales se aplica.

Para el autor, la LGAH alude a su objeto pero nunca a su objetivo, y señala lo que él entiende por objeto y objetivo. Considera que en la doctrina existe discrepancia ya que no hay acuerdo para aplicar el término objeto y objetivo.

En cuanto al objeto, el artículo 1º de esta Ley lo establece, mientras que el contenido del artículo 3º trata de los objetivos específicos, es decir, particulariza los propósitos generales del artículo 1º.

Uno de los problemas respecto a los objetivos específicos es que no son suficientemente precisos, aunque sí contempla el autor que una ley plantea lineamientos básicos, mientras que los planes son mucho más detallados.

Posteriormente analiza cada uno de los once incisos del artículo 3º.

En un tercer apartado de su trabajo, denominado "La lógica de los objetivos al interior de su estructura", hace un análisis interno de la propia Ley. De esta manera, estudia lo tres "componentes" del objeto establecido en el artículo 1º y lo relaciona con el contenido de la Ley. Por ejemplo, en cuanto al primer componente, relativo a la concurrencia y coordinación de los tres niveles de gobierno, señala que aunque sí está desarrollada la cuestión de zonas conurbadas, todavía falta profundizar en ello.

Luego examina el segundo "componente", es decir, el que se refiere a fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Enseguida analiza el tercer "componente", sobre la definición de los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios.

Considera que existe una relativa coherencia interna entre el objeto y objetivo general de la Ley, establecidos en el artículo 1º, y la estructura restante de la misma, pero le preocupa la vaguedad en la formulación de las disposiciones.

En cuanto a los objetivos específicos del artículo 3º, indica que sus once enunciados son muy imprecisos, aunque la atenuante de

que otros planes, programas o reglamentos, derivados de ella se encarguen de remediarlo, es relativa.

Enseguida explica cada uno de los once incisos: 1) del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; 2) sobre los asentamientos humanos; 3) el territorio y los centros de población; 4) la interacción entre lo económico y lo espacial; 5) sistemas de convivencia y servicios en los centros de población; 6) ciudades medias; 7) grandes urbes; 8) calidad de vida en la comunidad; 9) la participación ciudadana; 10) el mercado de terrenos y la vivienda popular; 11) la vivienda digna para todos los habitantes del país.

Critica que la Ley no establezca el horizonte temporal ni lineamientos financieros, aunque señala que estas determinaciones son objeto de planes y programas sectoriales.

Con respecto a estos objetivos específicos, indica que por su número y diversidad parecen excesivos y que a la mayoría de ellos sólo se les enuncia; otros sólo se formulan pero no existen propuestas específicas sobre ellos; y la mayoría, después de enunciarse, no contienen lineamientos sociales, económicos, administrativos, fiscales, financieros, etcétera.

En la última parte, sobre algunas implicaciones políticas, enuncia las hipótesis sobre los principales efectos de la Ley para el aparato estatal, tales como intervención del Estado en materia urbana, la homogeneización de la legislación urbana, las facultades de los municipios, entre otros; así como los efectos en la participación ciudadana y los intereses de las diferentes clases sociales.

Finalmente, diremos que este trabajo plantea una serie de cuestionamientos que bien vale la pena profundizar, además de que denota la necesidad de estudios jurídicos en esta materia.

Gabriela SÁNCHEZ LUNA

WARD, Peter M., "Planeación en la ciudad de México: ¿Decorativa o indicativa?", *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, trad. de Lili Buj, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial, 1991, Colección Los Noventa, pp. 161-190.

El autor es investigador en temas de vivienda, planeación y bienestar social en América Latina y especialmente en la ciudad de México.

"Planeación en la ciudad de México: ¿Decorativa o indicativa?" corresponde al capítulo V del libro citado.

Ward considera que la planeación en México ha significado, tradicionalmente, una planeación económica y hasta la última década se expresó de cierta manera poca preocupación por la planeación física o urbana.

Señala que aun cuando existe un creciente consenso respecto a que la planeación es algo deseable y necesario, la planeación física podría adquirir mayor importancia no tanto como marco regulatorio para el desarrollo urbano sino como herramienta ideológica para mejorar el control estatal, ya que los planes formalmente "aprobados" servirían para justificar acciones políticas y en ocasiones son requisitos para la adquisición de créditos de oficinas internacionales.

Este capítulo lo divide en los siguientes incisos: Obstáculos estructurales para la planeación física; Iniciativa de planeación en el área metropolitana; La posición y autoridad del departamento de planeación de la ciudad de México, 1979-1989; y Conclusión: ¿Planeación para los intereses de quién?

I. *Obstáculos estructurales para la planeación física.* Tanto en México como en algunos países de América Latina ya existían sistemas de planeación nacionales en la década de los cincuenta. Sin embargo, la planeación urbana sólo aparecía como un subgrupo dentro de los proyectos más importantes.

En esa época, el surgimiento de estructuras de planeación se encontraba muy obstaculizado debido a que afectaba los intereses de las elites económicas nacionales.

Ward indica que mientras la planeación es un proceso ordenado, y no así la tradicional mediación del conflicto político. Otro obstáculo que el autor plantea es el temor de los políticos a la dependencia excesiva de los técnicos, así como también a una mayor divulgación de la información con los planes.

Antes de 1970, la planeación nacional se refería a la planeación económica. Echeverría promovió la descentralización de la industria y la estimulación de los "polos" de desarrollo fuera de la ciudad. Con López Portillo se consolidó la actividad de planeación en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), pero la promoción recayó en otra secretaría, la de Programación y Presupuesto, lo que constituyó un importante obstáculo. De esa época es el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, entre otros.

Con el presidente De la Madrid, desde 1983, se reafirmó el predominio tradicional de la planeación económica. De 1983 en adelante sólo existió un "plan" y los demás se convirtieron en "programas".

En 1984 se publicó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda que, en palabras del autor, fue una versión "diluida y menos ambiciosa del anterior Plan de Desarrollo Urbano" (p. 168).

Señala que Camacho Solís y Salinas (entonces candidato), a mediados de 1988 comenzaron a realizar estudios y discusiones con las autoridades del Estado de México en relación con las estructuras y políticas de planeación apropiadas para el área metropolitana.

2) *Iniciativas de planeación en el área metropolitana.* El autor considera que la legislación para la planeación urbana ha pasado por tres fases:

a) En el periodo de 1928-1952 se aprobaron varias leyes, entre las más importantes, la Ley de Planeación y Zonificación de 1936, que fue la base de la planeación hasta 1970, misma que tuvo pocas modificaciones.

b) Entre 1953-1970 casi no hubo iniciativa o legislación para la planeación debido a que ésta no fue prioritaria para el regente Uru-churtu, quien ocupó el cargo la mayor parte del periodo.

c) El lapso 1970-1988 abarca las tres administraciones analizadas en este capítulo. Sin duda, este periodo es el más significativo para la planeación urbana tanto a nivel nacional como de la ciudad de México.

La Ley Orgánica del Distrito Federal, modificada, descentraliza varias funciones hacia las delegaciones, y en 1976 se aprobó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

El nuevo plan director se aplicaba únicamente al Distrito Federal; además, se instrumentaría un sistema de zonificación para el uso del suelo. Realmente estas medidas validaban los procesos y los usos del suelo existentes; sin embargo, su identificación y los planes para su seguimiento fueron positivos al concentrar los recursos en localizaciones selectivas.

Según Ward, el plan falló en las zonas no urbanas debido a los estrictos controles que prohibían el desarrollo en el área de conservación y uso del suelo temporal en la zona de amortiguamiento.

Nos indica que entre 1983 y 1988, la planeación económica a nivel nacional predominó sobre la planeación física.

3) *La posición y autoridad del Departamento de Planeación de la ciudad de México 1979-1989.* Ward señala que la autoridad está obstaculizada

de dos maneras: a) por su estructura institucional, y b) por el bajo presupuesto que se le adjudica.

Para que haya una planeación urbana efectiva se requiere de una cercana colaboración entre las principales dependencias de planeación tanto del Distrito Federal como del Estado de México.

Con la estructura de junta de vecinos, las relaciones estado-comunidad se hicieron más formales; además, el interés de la población por el urbanismo aumentó considerablemente.

Al adoptar un sistema de planeación formal y con la publicación de los planes de desarrollo urbano, toda la situación anterior se veía amenazada en el momento de la toma de decisiones con base en criterios técnicos más que políticos.

Nos dice que la suerte de planificación física puede atribuirse a los ciclos sexenales. La actual administración ha puesto en primer plano el problema ecológico y ha planteado la necesidad de integrar la planeación a nivel metropolitano.

Considera que la participación pública en la planeación es la prueba de fuego para saber si existe o no un verdadero proceso de planeación.

4) *Conclusión: ¿planeación para los intereses de quién?* Para finalizar, Peter Ward indica algunas de las ventajas o desventajas de la planeación para ciertos grupos sociales, y concluye que para que la planeación se dé como un proceso abierto, democrático y técnico se requiere de la participación pública.

Gabriela SÁNCHEZ LUNA

DERECHO AGRARIO

GELSI BIDART, Adolfo, "Constitución y derecho agrario", *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, año XXI, núms. 3-4, julio-diciembre de 1990, pp. 11-27.

Las recientes reformas al artículo 27 de nuestra Constitución Política ofrecen maravillosa oportunidad para comentar este interesante trabajo del doctor Gelsi Bidart, profesor uruguayo de gran prestigio en todo el continente; no sólo por llevarnos a una actualidad constitucional que va abriéndose camino, paso a paso, en las naciones latinoamericanas, sino por su afirmación inicial no siempre correspon-