



## **Desafíos del principio de solidaridad interterritorial en materia ambiental en México**

**Autor:** María Tania García López

**Institución:** Universidad Veracruzana

## Resumen

El principio de solidaridad, que recoge el sentimiento de que el bienestar individual no puede sino venir del bienestar de la comunidad en su conjunto, entendiendo, incluso, que esta comunidad incluye a las generaciones futuras, ha estado presente en toda la construcción del ambientalismo actual. Hoy, sin embargo, en un contexto económico que conlleva recortes en políticas públicas, el principio de solidaridad ambiental se enfrenta a diferentes retos, entre ellos, el de su concepción interterritorial. Dicha solidaridad interterritorial, presente también en muchos otros ámbitos jurídico-políticos, se presenta en materia ambiental, en ocasiones, como la única alternativa para garantizar un acceso mínimo a recursos naturales básicos. Aún así, no debemos perder de vista que la solidaridad tiene dos aspectos: el positivo, de acuerdo al cual cada individuo que invoca la solidaridad puede beneficiarse sin discriminación alguna de iguales oportunidades de participación en las plusvalías sociales y otro negativo, de deber, por lo que se refiere a la obligación de contribuir a las cargas que generen las necesidades de algún sector del colectivo. La solidaridad ambiental, entonces, se enfrenta a valoraciones económicas que es necesario considerar a la hora de tomar decisiones basadas en ésta, puesto que siempre habrá un grupo beneficiado económicamente por la misma y otro, al contrario, perjudicado. La valoración económica de los recursos naturales dista todavía de realizarse como ejercicio habitual, al menos en México, a pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 insiste en la necesidad de utilizar más instrumentos económicos en el diseño de las políticas públicas ambientales en el país. Así, en este trabajo exponemos los desafíos a los que se enfrenta el principio de solidaridad interterritorial en materia ambiental en México en la actualidad, tanto desde el punto de vista económico, como desde las políticas públicas.

**Palabras claves:** solidaridad; interterritorialidad

## Introducción

La solidaridad, convertida ya en un principio general del derecho y en un principio específico del derecho ambiental, sobre el cual descansan la mayoría de las ideas centrales de este último, se sitúa hoy al más alto nivel jurídico, constituyendo, en ocasiones, la única base jurídica que encontramos para la solución de problemas ambientales comunes en los que los recursos naturales se han convertido en escasos.

En este trabajo abordamos el principio de solidaridad y sus alcances en materia ambiental; tratamos, tanto la solidaridad intergeneracional, implícita en el propio concepto de desarrollo sostenible, como la solidaridad interterritorial, enfatizando los retos y oportunidades que el principio enfrenta en México.

### 1. El principio de solidaridad en materia ambiental

La base jurídica para repeler las actitudes de egoísmo a ultranza en la utilización de los recursos naturales sólo se encuentra, en algunas ocasiones, en el principio de solidaridad, que recoge el sentimiento de que el bienestar individual no puede sino venir del bienestar de la comunidad en su conjunto.

El principio de solidaridad no se constriñe únicamente al espacio, la denominada solidaridad interterritorial que constituye, por ejemplo, la base de todo sistema tributario; todos tenemos la obligación, de acuerdo al principio de solidaridad jurídica, de contribuir al mantenimiento del gasto público (como menciona directamente la Constitución española), sino también debe extenderse en el espacio, la denominada solidaridad intergeneracional, aspecto fundamental en el origen y desarrollo del derecho ambiental.

El principio número 2 de la Declaración de Estocolmo ya se refería a la solidaridad hacia las generaciones futuras, al disponer:

“Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna, y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga”(Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 1972).

Por su parte, el principio 7 de Río se refería a la solidaridad mundial, señalando:

“Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra” (Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992).

Además de esa referencia a la solidaridad mundial, en la Declaración de Río se hacen muchas alusiones a la solidaridad con las generaciones futuras, como elemento clave del desarrollo sostenible.

El punto 17 de la Declaración de Johannesburgo, por su parte, insiste en la necesidad de promover la solidaridad humana (Declaración de Johannesburgo, 2002).

Y, por su parte, el punto 14 del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20, reafirma “todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.(Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20, (2012).

El medio ambiente es considerado, desde el derecho internacional público, como “patrimonio de la Humanidad” y la finalidad del derecho internacional ambiental es la de proteger el medio ambiente, considerado éste como “interés común de la Humanidad”, por encima de los intereses particulares de los Estados.

Al mismo tiempo, es necesario destacar que, a nivel nacional, muchos de los recursos naturales, por ejemplo el aire, son considerados como *res nullius*, es decir cosas de nadie y su protección debe realizarse en beneficio de todos.

El artículo 45 de la Constitución española se refiere directamente a la solidaridad ambiental y dispone:

“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable **solidaridad colectiva** (énfasis añadido)”. (Constitución española, 1975)

El artículo 27 de la Constitución mexicana, aunque no se refiere directamente al principio de solidaridad señala:

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana (el subrayado es nuestro)”.(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,1917)

Así, si bien el principio no aparece directamente mencionado, encontramos la solidaridad en la Constitución mexicana expresada bajo los conceptos de “regular en beneficio social” y “distribución equitativa de la riqueza pública”.

Por otra parte, el primer párrafo del artículo incluye un precepto muy anclado en el principio estudiado: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación...”

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA), por su parte, en el artículo 15, en el que define los principios que deberá observar el Ejecutivo Federal en la conducción de la política ambiental reitera, “1.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país” ( Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1989).

Como podemos observar no se alude directamente al principio de solidaridad, aunque sí existen disposiciones basadas en el mismo.

### **1.1. La solidaridad intergeneracional**

El principio de solidaridad intergeneracional se ha desarrollado, sobre todo, en el ámbito del Derecho ambiental, como ya hemos apuntado; el principio de desarrollo sostenible o sustentable se define precisamente como “aquél desarrollo que garantiza las necesidades de las generaciones presentes, sin poner en peligro las necesidades de las generaciones futuras” y, a pesar de que existen fuertes críticas y dudas acerca de en qué consiste dicho desarrollo, lo cierto es que hoy por hoy el principio ya se ha juridificado, apareciendo incluso a nivel constitucional en muchos Estados, por ejemplo en México, donde se recoge en el artículo 25 de la Constitución como el modelo de desarrollo a seguir en el país, después de la reforma de 1999, aunque no se aluda directamente al principio. (Nuestro futuro común, 1998).

La cuestión de los derechos de las generaciones futuras, resulta de difícil acomodo dentro de los diferentes ordenamientos jurídicos actuales.

La mayoría de los sistemas jurídicos nacionales, o como diría Kelsen (Kelsen, 1993), subsistemas, ya que sólo existe un sistema jurídico universal y, dentro de él, subsistemas que rigen las relaciones jurídicas en espacios determinados, llegan a garantizar los derechos del *nasciturus*, esto es, del concebido pero no nacido, pero, más allá de esto, no existen previsiones jurídicas tendentes a la protección de los derechos de las generaciones futuras.

El derecho canónico, por su parte, como ordenamiento jurídico universal pero con un ámbito de validez limitado a aquéllos que se encuentran en el seno de la iglesia católica, ha intentado ir un poco más lejos, protegiendo no sólo los derechos del *nasciturus*, sino incluso el derecho a nacer, es decir, el derecho a la vida de los todavía no concebidos. En este caso, sin embargo, lo que apreciamos es una concepción amplia del derecho a la vida que no incluye cuestiones relativas a las condiciones de vida de esos futuros e hipotéticos seres humanos.

Las preocupaciones, entonces, por las generaciones futuras, no están presentes en la toma de decisiones de las generaciones actuales y ello se refleja en la ausencia de disposiciones jurídicas tendentes a la protección de sus derechos, ni siquiera los mínimos.

Esto no resulta extraño, sobre todo si pensamos que en diferentes partes del Planeta todavía no se garantizan adecuadamente, por ejemplo, los derechos humanos, que son por definición los derechos básicos de los que hoy habitamos la tierra.

¿Cómo vamos, entonces, a hablar, de los derechos de las generaciones futuras? ¿Cómo podemos preocuparnos porque sus condiciones de vida sean las adecuadas? Preguntas como: ¿qué me ha dado a mí el futuro? estarían, así plenamente justificadas.

Como señalan Pearce y Turner( Pearce y Turner, 1995, p. 295):

“al futuro se le debe menor consideración por lo siguiente:

1. La propia ubicación temporal de las personas futuras.
2. La ignorancia de los deseos y necesidades de las personas futuras y el argumento adicional que sostiene en la sociedad contemporánea el crecimiento de las inversiones en ciencia y tecnología muy probablemente harán que las personas del futuro estén en mejores condiciones en términos materiales (herencia de capital y conocimiento)
3. La contingencia de las personas futuras”

En el caso de la solidaridad intergeneracional, el aspecto positivo se encuentra muy difuminado en el tiempo, mientras que el negativo es el que prima y pesa sobre las generaciones actuales.

El artículo 15 de la LGEEPA (LGEEPA, 1989) señala:

“La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones”.

Otro de los principios del Derecho ambiental con componentes claros de solidaridad es el de precaución, ya este último implica que cuando no exista evidencia científica de las consecuencias ambientales de determinada actividad, ésta deberá evitarse. Este principio se encuentra vertebrado por diferentes elementos: uno de ellos es la dimensión intertemporal, la cual implica que el principio se refiere no sólo a los riesgos a corto plazo sino también a aquéllos a largo plazo, esto es a los que podrían afectar a las generaciones futuras.

Según Loperena Rota (Loperena, 1998, p. 92), el principio de precaución es:

“...una aplicación específica de un principio general del Derecho referente a los usufructuarios o poseedores de bienes que no les pertenecen o que en el futuro esperan otros propietarios. Cuando nuestro Código Civil llama al usufructuario a cuidar las cosas dadas como un buen padre de familia (art. 497), o exige que el obligado a dar alguna cosa lo está también a conservarla con la diligencia propia de un buen padre de familia, no hace otra cosa que exigir una prudencia o precaución que también es exigible a quienes podemos afectar la biosfera, que en mayor o menor medida lo somos todos”

Esta particular interpretación del principio de precaución subraya el aspecto de solidaridad intergeneracional, presente en el derecho ambiental, ya que, como señalan algunos autores:

“El derecho ambiental va delineándose no tanto como un conjunto de medidas de pura conservación sino como un sistema de instituciones jurídicas orientadas a la redefinición del derecho de propiedad, de las relaciones productivas y de las facultades sobre el uso de recursos naturales. (Lettera, 1990, p.14)

Se habla, así, de un nuevo contrato social que sirva para tomar en consideración a las generaciones futuras.

Nosotros consideramos, además, que los derechos de las generaciones futuras no deberían limitarse únicamente a garantizar que el medio ambiente a heredar por éstas sea aceptable, de tal forma que sea posible respirar normalmente porque existan mínimos en cuanto a calidad del aire, que pueda disponerse de agua o utilizarse el suelo, sino que tendrían que referirse, también y, sobre todo, a que los avances científicos y tecnológicos sigan al servicio del ser humano.

Como señalaba en su día Ortega y Gasset en su “Meditación sobre la técnica”:

“La técnica es el medio del que se sirve el hombre para modificar todo lo material y ponerlo al servicio de su proyecto. Pero si ese desarrollo técnico no está permanentemente informado por un proyecto vital, entonces se convierte en enemigo” (Ortega y Gasset, 1965, p. 368).

Son muchos los obstáculos que hay que vencer desde el derecho para garantizar estos derechos mínimos para las generaciones futuras. El nacionalismo estrecho, presente todavía en diferentes sociedades, es inútil, desde luego, para resolver problemas que están necesitados de soluciones globales. Los conceptos de paz y seguridad internacionales abarcan hoy por hoy cuestiones que afectan a los derechos de autor y de la propiedad intelectual, a los derechos humanos, a la bioseguridad, a la energía, a las telecomunicaciones y, por supuesto, al derecho ambiental, sólo por citar algunos ejemplos. Por eso, la única vía de solución de los retos actuales es la cooperación, que es, ya, otro de los principios emergentes de derecho internacional público y del derecho ambiental, a diferencia de su consideración hace tan sólo unas décadas como valor, como principio de hecho y no de derecho.

Por último, cabe añadir que los instrumentos jurídicos internacionales tradicionales se basaban en planteamientos científicos, suponiendo, como señala Juste Ruiz, que “este tributo a la ciencia basta para asegurar la idoneidad de los resultados” cuando en muchas ocasiones se ha puesto de manifiesto que esto no es suficiente para fundamentar las actuaciones jurídicas. (Juste, 1999, p.78-79)

## 1.2. La solidaridad interterritorial

De acuerdo a Loperena Rota, “la dinámica de los recursos impone *de facto* una solidaridad entre los habitantes del Planeta, ya que todos disfrutamos de ellos, aunque no en la misma medida”. (Loperena, 1998, p.89)

La solidaridad interterritorial es básica en el planteamiento de toda iniciativa jurídica a nivel internacional; se parte de la base de que el medio ambiente es uno y se encuentra totalmente interrelacionado entre sí, interdependiente entre sí, más allá de las fronteras nacionales, más allá, también de la distribución geográfica de los recursos naturales

La diversidad de ecosistemas es parte, así, de la biodiversidad total, al igual que las aguas o el aire, que forman unidades de recursos complementarias y, al mismo tiempo piezas de un único sistema ambiental.

Los suelos, las especies autóctonas y endémicas son, por supuesto, también, parte de ese único sistema, si bien su protección suele ser más local.

La solidaridad interterritorial se entiende, entonces, subyace en cualquier regulación internacional en materia ambiental.

A nivel nacional, la solidaridad interterritorial es esencial para la protección de los recursos naturales, pero no deja de plantear problemas; entre estos, el más serio, según el profesor Puy (Puy, 2010, p 4-5):

“En su vivencia existencial, es el de la coordinación entre las solidaridades parciales propias de los subgrupos que integran la sociedad y la solidaridad que ella misma exige como un todo; siendo así que la cascada de exigencias recae sobre los mismos individuos. La complicada articulación del complicado Estado Autonómico en España evidencia bien las dificultades a que me refiero”.

Como ejemplo de lo anterior destaca ese mismo autor:

“Ejemplifica bien este problema el caso de la Solidaridad Catana, Solidaridad Gallega y demás movimientos regionalistas florecientes en la España de los inicios del s. XX. La petición de solidaridad de cada grupo regional, inevitablemente chocaba con la petición de solidaridad de los grupos regionales vecinos y, lo que es más grave, con la petición de solidaridad del conjunto nacional”. (Puy, 2010, p. 5)

En este mismo sentido Loperena Rota (1998) señala:

“Hay veces que se hace una apelación infundada a este principio para reclamar, por ejemplo, trasvases de aguas de áreas donde ésta es excedentaria a otras donde es escasa. La sostenibilidad exige que no se realicen actividades que modifiquen gravemente los ciclos naturales porque el deterioro ambiental es evidente” (Loperena, 1998, p.33).

En México se ha señalado, en relación a la solidaridad interterritorial:

“...para su verdadera aplicación, deberían adoptarse diversos medios como la aprobación por los órganos federales de ciertas normas básicas en esta materia, la armonización de los ordenamientos estatales en el núcleo fundamental de garantía de los derechos sociales o la articulación de ciertos mecanismos financieros como fondos de compensación y fondos de nivelación que destinaran partidas presupuestarias para aquellas poblaciones social y económicamente más desfavorecidas...” (Jerónimo, 2005, p.17)

Es habitual encontrarnos con que los estados con mayor riqueza ambiental, como son Chiapas, Veracruz u Oaxaca son, también, de los menos favorecidos económicamente y, en muchas ocasiones, las externalidades ambientales que han recibido durante décadas no han sido internalizadas adecuadamente, encontrándonos, así, con problemas de contaminación cuya reparación no es fácil, además de costosa.

El uso de instrumentos económicos y, concretamente, de instrumentos de mercado en base al principio de solidaridad podría ayudar enormemente a que éste tuviese un papel mayor en la política ambiental. El pago por servicios ambientales hacia determinados sectores relacionados con los recursos naturales de las entidades federativas, financiado a nivel nacional, podría y debería ser una expresión concreta y generosa del principio.

Los instrumentos de mercado parten de la base de que las fuerzas del mercado son muy poderosas. Como señalaba en su momento Adam Smith, el mercado induce a la gente a comportarse por el bien común como si estuvieran guiados por una autoridad superior. (Smith, 2011)

Un servicio ambiental puede definirse como el beneficio que recibe la comunidad (local, nacional o internacional) por el uso directo o indirecto de los diferentes elementos de la naturaleza que pueden estar comprendidos en diferentes usos de la tierra.

A pesar de lo anterior, no existe todavía un diseño uniforme en relación a este instrumento; cuestiones como quienes son los beneficiarios de un servicio ambiental, y por ende, quienes deben pagar por dichos servicios o cuánto deben pagar y, por lo tanto cómo debe fijarse su precio, son aspectos que todavía no han sido resueltos.

El pago por servicios ambientales consiste en la retribución directa a aquéllos que se ocupan de conservar los ecosistemas que brindan una serie de servicios ambientales necesarios para el bienestar de una comunidad. Dicho pago constituye, así, una forma de internalizar, por parte de dicha comunidad, el coste de la prevención de la contaminación.

Ha sido muy habitual en México cubrir el pago por servicios ambientales a través de ayudas públicas. Así, desde el año 2003, se inició el pago por servicios ambientales en el país a través de 4 programas: CONAFOR (2012)

1. El programa de servicios ambientales hidrológicos (PSAH).
2. El programa para desarrollar el mercado de servicios ambientales por captura de carbono y los derivados de la biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejoramiento de sistemas agroforestales (PSA-CABSA).
3. El proyecto de servicios ambientales del bosque (PSAB).
4. El actual programa ProArbol.

A pesar de estos esfuerzos, hasta el momento el pago por servicios ambientales no ha producido los resultados que su construcción teórica propugna. Dicho pago debiera estar basado en el principio de solidaridad en su vertiente interterritorial, al igual que lo están decisiones relativas a producción de energía o abastecimiento de aguas entre estados.

Si bien normalmente se invoca el principio para justificar cargas onerosas hacia un sector de la población en favor de otro, también puede y debe ser invocado por quienes cuentan con más y mejores recursos naturales, con la finalidad de que estos se conviertan en una fuente de ingresos que redunde en el aliciente necesario para la conservación y protección de dichos recursos.

## Bibliografía

- Brundtland, G. H. (1998), *Nuestro Futuro Común*, Madrid: Alianza Editorial, ( Original en inglés,1997).
- Constitución Española de 1978. Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 1978.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917.
- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, Suecia, 1972.
- Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 1992.
- Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 2002.
- Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20, Río de Janeiro, Brasil, 22 de junio de 2012. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.216/L.1>  
Fecha de consulta: 4 de julio de 2012.
- Jerónimo, S. E. (2005). "Supremacía Constitucional, Igualdad y Solidaridad como principios constitucionales inspiradores de la protección social de los derechos sociales de los ciudadanos mexicanos en los estados federales", en, M. Gámiz y J. E. Rivera (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, UNAM, México.
- Juste, R. J. (1999). *El Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Kelsen, H. (1993). *Teoría Pura del Derecho*. (7a ed.) México: Porrúa.
- Lettera, F. (1990). *Lo Stato ambientale, l'nuovoregimedellerisorseambientali*, Roma:Giuffré.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1988.
- Loperena, R.D.(1998). *Los Principios del Derecho ambiental*. Madrid: Civitas.
- Manzano, S. E. (2010, Noviembre 19). "El principio de solidaridad interterritorial en el nuevo modelo de financiación autonómica: su aplicación en la Comunidad Autónoma de Extremadura", en, *International Meeting on Regional Science, TheFuture of TheCohesionPolicy, Asociación Española de Ciencia Regional*.
- Ortega, J. (1965), "Meditación sobre la técnica", en, *Obras completas*, vol. IX, Revista de Occidente.
- Pearce, D. W. and Turner, R. K. (1995), *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*. Colegio de Economistas, Madrid: Ediciones Celeste, (Original en ingles 1990).
- Puy Muñoz, Francisco (2010, julio 27), Nota sobre el principio de Solidaridad, Universidad de Santiago de Compostela.
- Smith, Adam (2011), *La Riqueza de las Naciones*, Alianza editorial, Madrid.