

EI AMBIENTE COMO OBJETO DEL DERECHO.

Al tratar de esta nueva rama del Derecho, preferimos referirnos directamente al Derecho Ambiental, en vez de mencionar Derecho del Medio Ambiente.

Hemos expresado antes (Cap.1 1.1) que aludir al “medio ambiente” era una práctica lingüística poco ortodoxa que utiliza acumulativamente expresiones sinónimas o, al menos redundantes. Aceptamos al comenzar el tratamiento de esta cuestión incurrir en un defecto lingüístico, dada la recepción que la expresión “medio ambiente” tiene en el uso cotidiano de nuestro lenguaje, precisamente para significar el conjunto de cosas y circunstancias que rodean y condicionan la vida del hombre. Ahora, que vamos a abordar el tema desde la perspectiva jurídica o sea, de la ciencia del Derecho, emplearemos la expresión “ambiente” y “ambiental” con todo su rigor conceptual, lo que permitiría una mejor comprensión de la materia y su correlación con los desarrollos alcanzados bajo esa denominación en otras legislaciones, o sea environnement (en francés), enviroment (en inglés) y unwelt (en alemán).

Aclarada esta cuestión semántica, debemos dejar en claro si la expresión Derecho Ambiental equivale a la expresión “derecho ecológico”. En este sentido creemos que ambas expresiones no son identificables entre sí. La primera conduce a un tratamiento más abarcativo de la materia, en tanto que la segunda la limita a los ecosistemas naturales.

El concepto de ambiente comprende toda la problemática ecológica general y, por supuesto, el tema capital resulta ser el de la utilización de los recursos naturales que se encuentran a disposición del hombre en la biosfera. Pero aunque el ambiente sea una parte de la naturaleza y se busque una política de tutela ambiental en su totalidad, existen múltiples estrategia proteccionistas sectoriales que van más allá del ámbito puramente natural y persiguen preservan la obra humana en sus aspectos estéticos, paisajísticos, urbanísticos, etcétera, con miras a asegurar una buena calidad de vida y una sana utilización de los recursos y de la obra cultural para legarlos a las generaciones futuras.

CARACTERES DEL DERECHO AMBIENTAL.

El Derecho Ambiental se estructura sobre principios propios, recién en formación y consiste en la novísima rama de la ciencia jurídica nacida en los prolegómenos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el hábitat humano, celebrada en Estocolmo en Junio de 1972.

Esta nueva rama hace parte del conjunto del Derecho, pero la unidad de su problemática y un cierto número de características específicas permiten hablar de una identidad propia dentro de los sistemas jurídicos. Por lo tanto, está perfectamente justificado hablar de Derecho Ambiental, señalando sus características propias.

A) Carácter interdisciplinario.

La primera de estas características resulta de la naturaleza interdisciplinaria de todo lo que concurre al medio ambiente. El Derecho, requiere en este caso, para establecer las necesarias medidas de protección, las indicaciones y la asistencia de otras disciplinas que estudian los aspectos físicos, químicos y biológicos del medio ambiente y que describen los deterioros de la biosfera, los evalúan y proponen las soluciones que el legislador debe traducir al lenguaje jurídico teniendo en cuenta, igualmente, los datos que los economistas y sociólogos pueden aportar.

B) Carácter sistemático.

La segunda característica es consecuencia del sustrato ecológico del ordenamiento ambiental, frente a la normativa sectorial de carácter sanitario, paisajístico, defensora de la fauna y regulativa de las actividades industriales, que impone necesariamente a esta nueva disciplina un riguroso carácter sistemático. La regulación de conductas que comporta no se realiza aisladamente, lo que era la tónica de las regulaciones administrativas precedentes, sino teniendo en cuenta el comportamiento de los elementos naturales y las interacciones en ellos determinadas como consecuencia de la intervención del hombre.

C) Carácter supranacional.

El tercer rasgo esencial del derecho del medio ambiente es el rol de los factores cuyos efectos sobrepasan las fronteras de los Estados

Unidos y destacan la importancia de la cooperación internacional. Ni el mar, ni los ríos y el aire, ni la flora y la fauna salvaje conocen fronteras, las poluciones que pasan de un medio al otro, no pueden ser combatidas sino en un contexto, o, dicho de otro modo, sin cooperación de otros Estados.

D) Espacialidad singular.

Los imperativos ecológicos hacen que el ámbito espacial de las regulaciones administrativas, se halle en función del marco más o menos impreciso de los mecanismos de emisión, transporte e inmisión, cuya singularidad da lugar a subsistemas acotados dentro del sistema general.

De aquí que el Derecho Ambiental ponga en conflicto los dispositivos regulatorios que se adopten en los diferentes espacios en los cuales se desarrollen los fenómenos que impactan el ambiente.

E) Especialidad finalista.

Este criterio finalista tiene por objeto suprimir o eliminar el impacto de las actividades humanas sobre los elementos o los medios naturales. Con un criterio análogo se ha afirmado que “el Derecho Ambiental es el sector del orden jurídico que regula las conductas humanas que pueden ejercer influencia, con efectos en la calidad de la vida de los hombres sobre los procesos que tienen lugar entre el sistema humano y el medio ambiente”.

F) Énfasis preventivo.

Aunque el Derecho Ambiental se apoya en un dispositivo sancionador, sus objetivos son fundamentalmente preventivos.

Cierto que la represión lleva implícita siempre una vocación de prevención en cuanto que lo que pretende es precisamente, por vía de amenaza, evitar que se produzcan los supuestos que dan lugar a la sanción, pero en el Derecho Ambiental la coacción a *posteriori* resulta ineficaz por cuanto de haberse producido ya las consecuencias biológicas y socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los graves daños ocasionados al ambiente.

G) Rigurosa regulación técnica.

La normativa del Derecho Ambiental contiene prescripciones rigurosamente técnicas, que determinan las condiciones precisas en que deben realizarse las actividades afectadas. La discrecionalidad de la administración pública para adaptar las regulaciones a situaciones particulares y diferenciadas es muy limitada, y lo mismo sucede en la apreciación que los juristas pueden hacer dentro de los límites y umbrales de las regulaciones técnicas.

H) Vocación redistributiva.

Uno de los aspectos no menos importantes del Derecho Ambiental es su intento de corregir las deficiencias que presenta el sistema de precios, para incorporar a los costos las externalidades que representan los gastos de instalaciones que eviten la contaminación.

Sea el contaminador el que debe pagar, sea el usuario o el consumidor, el Derecho Ambiental debe hacerse cargo de esta problemática aportando los instrumentos normativos adecuados para la efectividad de los criterios adoptados.

“Una reconciliación entre la economía y el medio ambiente puede lograrse utilizando las instituciones de la primera como medio para alcanzar los fines del segundo. El sistema de libre empresa se dedica a asegurar que todos los costos hayan sido sumados, para que no ocurran invasiones o violaciones sobre el medio ambiente”.

I) Primacía de los intereses colectivos.

El Derecho Ambiental es sustancialmente derecho público. La tutela del ambiente apunta a mejorar la calidad de vida de la humanidad y a lograr el desarrollo sostenible como legado para las generaciones futuras. Ello no excluye, sin embargo, al derecho privado, cuyo ordenamiento debe atender a las relaciones de vecindad y a las exigencias particulares de compensaciones y reparaciones en caso de ilícitos ambientales, ya se trate de responsabilidad objetiva por riesgo o responsabilidad subjetiva por culpa.

EL DAÑO AMBIENTAL Y EL DERECHO INTERNACIONAL

PARTICULARIDAD SUPRANACIONAL DEL DAÑO AMBIENTAL.

Como hemos visto en el **Capítulo III, parágrafo 3.2,C)** un rasgo esencial del derecho del medio ambiente es su carácter supranacional, habida cuenta de que los factores ambientales sobrepasan en sus efectos las fronteras de los Estados y comprometen la cooperación internacional. Hemos dicho entonces que ni el mar, ni los ríos, ni el aire, tampoco la flora y la fauna salvaje conocen fronteras. Las poluciones pasan de un medio a otro, y no pueden ser combatidas sino en un contexto, que es el de la cooperación de otros Estados.

LOS MECANISMOS JURÍDICOS DE PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL.

El derecho Internacional del medio ambiente comporta numerosas convenciones internacionales, resoluciones, obligatorias algunas de ellas, dictadas por organismos internacionales, y un cierto número de textos no obligatorios de carácter meramente declarativo. Las resoluciones obligatorias de organismos internacionales son relativamente escasas, pues son muy pocos los órganos supranacionales investidos de competencia para estatuir y dictar normas con tal efecto hacia sus miembros.

Por el contrario, las resoluciones no obligatorias que emanan sea de organizaciones intergubernamentales, sea de conferencias internacionales, son numerosas e importante. Según sus contenidos

ellas pueden ser clasificadas en cuatro categorías: recomendaciones, directivas, programas de acción y declaraciones de principios.

LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO.

La Conferencia de Estocolmo realizada en junio de 1972, ha sido el punto de partida para la creación de una estructura institucional flexible pero permanente. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (P.N.U.M.A.) permite la coordinación no solamente de las técnicas de las investigaciones, sino también de los derechos (**ver Cap.1, parág.1.5 de esta obra**).

En relación a la responsabilidad de los Estados por los daños ambientales supranacionales, el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972, había advertido en términos claros lo que sigue: “Conforme a la Carta de las Naciones Unidas y a los principios del Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos y tienen el deber de actuar de manera que las actividades ejercidas en los límites de sus jurisdicciones o bajo su control, no causen daño al medio ambiente en los otros Estados o en las regiones más allá de su jurisdicción nacional.”

Sin embargo, los Estados se han cuidado de no precisar y más aún, de no poner en ejecución estos principios. Los Estados han invocado esta declaración para detener las acciones de las víctimas, transfiriéndolas conforme al principio “contaminador-pagador”, a las

relaciones entre particulares, eludiendo la responsabilidad interestatal que les correspondiera por la reparación de esos daños.

El derecho internacional aborda este tema menos a través del daño que ha sido causado por el Estado, que a través del concepto del “hecho internacional ilícito”, conforme al cual la responsabilidad del Estado sólo es una técnica de sanción por la violación de una norma internacional. Sin embargo, ¿Qué ocurriría si el daño tuviese por causa un hecho lícito, por ejemplo la utilización legal de un curso de agua internacional? Esta pregunta parece no tener respuesta hoy en día.

Con respecto al hecho ilícito del Estado, tanto puede consistir en una obligación convencional que tenga su fuente en un tratado o convención, como puede ser la violación de una norma impuesta por la costumbre: “Toda violación de una obligación internacional comporta el deber de reparar”. El problema radica entonces en que los Estados no tendrían responsabilidad alguna por el daño ambiental que se origine en ellos y proyecte sus consecuencias en otro u otros, si no existe un tratado o convención entre ellos que haya previsto el hecho de forma tal que la ilicitud resulte de la violación de aquellas normas o de un principio impuesto por la costumbre.

Los Estados no han acordado reglas internacionales de prevención o reparación de los daños producidos al ambiente por las poluciones dentro de los territorios bajo sus respectivas soberanías.

LA DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO.

El Principio 22 de la Declaración de Estocolmo obliga a la Comunidad Internacional a definir un régimen particular de responsabilidad, disponiendo: “ Los Estados deben cooperar para desarrollar el derecho internacional en lo que concierne a la responsabilidad e indemnización a las víctimas de la polución y de otros daños ecológicos que las actividades realizadas en los límites de la jurisdicción de estos Estados o bajo su control, causen a las regiones situadas más allá de los límites de su jurisdicción.

LEY ORGANICA DEL AMBIENTE.

Con la promulgación de las leyes orgánicas del Ambiente y de la Administración Central se inició una reforma, con repercusiones tanto en el marco legal como en el institucional que, puede decirse, inicia en Venezuela el desarrollo del derecho ambiental propiamente dicho, concebido como una nueva relación entre el hombre y su entorno y dándole un tratamiento integral y unificador a los diversos problemas ambientales.

La Ley Orgánica del Ambiente es una ley cuadro o ley base, es decir, únicamente establece los lineamientos y principios rectores que van luego a ser desarrollados por textos especiales y ello porque su carácter de ley orgánica la hace más rígida y menos vulnerable que una ley ordinaria; de ser tratada en detalle, al ser difícil su modificación resultaría inoperante, en especial por estar apoyada en la tecnología, en constante evolución.

Su objetivo primordial es establecer los lineamientos y principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida, todo ello dentro de la política del desarrollo integral de la Nación.

Se consagra así el principio del ecodesarrollo, modernamente desarrollo sustentable, posición filosófica que busca un equilibrio entre el ambiente y el desarrollo, entre el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección del entorno.

En segundo lugar podemos destacar que declara de utilidad pública la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente, ello permite la realización inmediata de la expropiación sin declaratoria previa de utilidad pública por parte del Congreso.

En tercer lugar la Ley Orgánica del Ambiente al definir lo que comprende la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente señala, entre otras actividades, la ordenación territorial: los procesos de urbanismo e industrialización, el aprovechamiento nacional de los recursos naturales y espacios sometidos a régimen especial de protección, la prohibición de actividades degradantes del ambiente, la orientación de los procesos educativos a fin de promover la conciencia ambiental.

En cuarto lugar es de mencionarse el reconocimiento de la planificación como el mecanismo fundamental para cumplir los objetivos de la ley.

El quinto aspecto es el sometimiento al control del Ejecutivo Nacional de las actividades susceptibles de degradar el ambiente y señala entre ellas las que directa o indirectamente contaminen o deterioren el aire, el agua, los fondos marinos, el suelo o el subsuelo o incidan desfavorablemente sobre la flora o la fauna: las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas, la introducción y utilización de productos no biodegradables; los que producen ruidos molestos; los que deterioren el paisaje; los que modifiquen el clima y cualquier actividad capaz de alterar los ecosistemas naturales e incidir negativamente sobre la salud y bienestar del hombre.

En sexto lugar, estableció los parámetros para la imposición de sanciones a los infractores de las disposiciones ambientales, que pueden consistir en multas hasta por un millón de bolívares y penas privativas de la libertad hasta por un máximo de diez (10) años, pero también se prevé la posibilidad de adoptar medidas para evitar las consecuencias perjudiciales derivadas de la infracción, como la ocupación de las fuentes contaminantes origen de la contaminación o la modificación o demolición de construcciones violatorias de disposiciones.

Es este punto hay que tener especial cuidado porque presenta graves problemas de técnica judicial, por ejemplo, menciona como medidas preventivas a adoptar en el curso del proceso, algunas imposibles de aplicar antes de dictar sentencia, como la prevista en el numeral 4 del artículo 26 (modificación de construcciones violatorias), que no sólo causa un daño irreparable y que por tanto no puede ser tomada sino con la decisión final, sino que supone un adelanto de opinión (la construcción se declara violatoria de normas legales, antes de conocerse el resultado de la sentencia).

Esta ley creó una gama de organismos como la Procuraduría del Ambiente, aún no puesta en marcha; las Juntas para la conservación, defensa y mejoramientos del ambiente; la Guardería Ambiental, encargada del examen, vigilancia y fiscalización de las actividades con incidencia en el ambiente, ejercida principalmente por la Guardia Nacional.

En las disposiciones transitorias y finales, esta ley declara por primera vez en el país al ambiente como bien jurídico digno de tutela jurídica. También está prevista la posibilidad de demandar civilmente pro daños ambientales.

En desarrollo de esta ley se han promulgado la Ley Penal del Ambiente y numerosos decretos, especialmente las normas técnicas publicadas el 27 de abril de 1992.

LA LEY FORESTAL DE SUELOS Y DE AGUAS.

Promulgada en 1966, tiene un valor práctico innegable, pese a las deficiencias que en materia de ambiente puede presentar una ley con casi 30 años, pero además una importancia histórica que merece señalarse: su antecedente, la Ley de Bosques, Suelos y Aguas, de 1910 fue, según nuestro conocimiento, la primera ley en tratar globalmente tres de los cuatro recursos naturales renovables principales, ello significa un avance considerable por encima de cualquier otra ley de su época.

Esta ley tiene por objeto la conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales que en ella se determinan y los productos que de ellos se derivan.

Contiene, como la más reciente Ley Orgánica del Ambiente, una declaración de utilidad pública sobre la protección de las cuencas hidrográficas, las corrientes y caídas de agua, los parques nacionales, monumentos naturales, zonas protectoras, reservas de regiones vírgenes y reservas forestales. Establece toda una serie de controles de la explotación y utilización de los recursos naturales renovables a través del otorgamiento de permisos, concesiones y contratos y de sanciones en caso de incumplimiento de sus disposiciones.

Si bien se refiere también a los suelos y a las agua, está fundamentalmente dirigida a la protección forestal y abunda en lo referente a los parques nacionales, zonas protectoras, cuencas

hidrográficas, reservas forestales, aprovechamiento forestal e incendios de vegetación. Dada su relevancia, muchas de sus disposiciones se estudian detalladamente en capítulos posteriores.

El reglamento de esta ley experimentó una reforma en el mes de abril de 1977 que respeta en lo esencial el reglamento precedente, pues solo se intentó adecuar el texto reglamentario a la nueva situación creada con el surgimiento del Ministerio del Ambiente. No obstante, con el Reglamento sobre Guardería Ambiental (G.O. 34.678 del 19-03-92), quedaron derogados el Capítulo III del Título XII del reglamento general, de igual modo, se han promulgado mucho otros pequeños reglamentos parciales de esta ley, no siempre con acierto.

LA LEY DE PROTECCIÓN A LA FAUNA SILVESTRE.

Fue promulgada el 11 de agosto de 1970 y completa e texto anterior. Rige la protección racional de la fauna silvestre y de sus productos, regula lo concerniente a la ordenación y manejo de la fauna silvestre, reservas, refugios y santuarios de la fauna silvestre; el ejercicio de la caza, zonas y épocas de veda y caza; movilización y comercio de la fauna silvestre y sus productos; animales de caza y de prohibida caza; métodos y sistemas de caza; administración y guardería de la fauna silvestre y disposiciones sancionatorias de carácter administrativo.

Definiciones muy interesantes referentes al recurso fauna silvestre se observan en esta Ley. Así, considera fauna silvestre a los mamíferos,

aves, reptiles y batracios que viven libremente y fuera del control del hombre, en ambientes naturales y que no pueden ser objeto de ocupación sino por la fuerza; y los animales de igual naturaleza amansados o domesticados, que tornen a su condición primitiva.

Igualmente se pronuncia sobre productos de la fauna silvestre (carne, huevos, pieles, cueros, plumas y demás productos), caza (búsqueda, persecución, acoso, aprehensión o muerte de animales de la fauna silvestre y la recolección de los productos derivados de ellos) equipo de caza (armas de caza y su amunicionamiento, jaulas, trampas o cualquier otro implemento para cazar animales vivos o muertos, excluidos los perros de caza y los de cobro de piezas de caza) y áreas bajo régimen de administración especial relativas a la fauna como reservas, refugios y santuarios de fauna silvestre.

En cuanto a las sanciones, están previstas en los artículos 100 al 113. con sanciones de cincuenta hasta cincuenta mil bolívares y **comiso** del equipo del equipo de caza, de los animales cazados y sus productos y arresto por conversión de multas; en caso de reincidencia, además de las penas pecuniarias procede la anulación de la licencia de caza y la inhabilitación de obtener nueva licencia durante el año subsiguiente.

PRINCIPIOS QUE RIGEN LA POLÍTICA AMBIENTAL VENEZOLANA.

De conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Central, es competencia del Ministerio del Ambiente la formulación de la política ambiental en Venezuela. En efecto, ese ministerio ha elaborado una serie de principios que fundamentan doctrinariamente esa política.

- A. Ambiente y Desarrollo deben ser compatibles: la humanidad no puede retroceder o estancarse en su evolución. Este es uno de sus objetivos primordiales que permite proporcionar bienestar a los miembros de la colectividad. Obviamente, el desarrollo no puede alcanzarse sin el aprovechamiento de los recursos naturales. Pero al mismo tiempo, como quiera que para mantener ese desarrollo se requiere sostenidamente de dichos recursos, la intervención en la naturaleza debe ser de tal manera que se garantice que su capacidad de renovación no sea rebasada. Así no sólo una buena política ambiental no significa una traba al desarrollo sino que constituye su condición sine qua non.
- B. El uso de los recursos ambientales debe ser racional: como consecuencia del principio anterior se impone el uso racional de los recursos. Este principio consagra el derecho de la humanidad a servirse de la naturaleza, pero paralelamente le impone ciertos límites: el uso debe ser racional, vale decir,

debe garantizar indefinidamente la integridad del recurso y su rendimiento sostenido, asegurando de este modo la posibilidad de legarlos a las generaciones futuras en las mejores condiciones posibles.

C. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente son de utilidad pública: este principio está consagrado en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Ambiente y se traduce en dos consecuencias directas y capitales:

a) El bien de la sociedad debe prevalecer sobre los derechos de sus integrantes, lo cual implica limitaciones a las actividades individuales.

b) La sociedad tiene el derecho de vivir en condiciones ambientales adecuadas que le permitan satisfacer sus necesidades básicas y el Estado tiene la obligación de garantizarlo.

D. La complejidad del ambiente y del desarrollo requiere un tratamiento integral: el ambiente es el producto de diversos factores sociales (cultura, educación, tradiciones), bióticos (ecosistemas naturales) y físicos (clima, topografía, hidrografía). Este hecho no puede obviarse, de allí que el tratamiento del ambiente y de los recursos naturales debe ser integral, debe tomar en cuenta todos y cada uno de esos factores así como sus interrelaciones. La política ambiental debe actuar sobre todos los componentes del ambiente y

enfrentar sus problemas con una planificación múltiple e interdisciplinaria.

- E. Cada estadio del desarrollo genera sus propios problemas ambientales y requiere soluciones específicas: no existe un grado de desarrollo común a todos los países y por cuanto ello va a incidir en el ambiente, los problemas ambientales que se presenten y sus soluciones, en consecuencia, son también diversos. Los problemas y soluciones de los países industrializados no son los mismos que los de los países subdesarrollados, aún más los problemas ambientales de éstos últimos son derivados del subdesarrollo (concentraciones urbanas incontroladas, uso de tecnología no apropiada a los ecosistemas, alteración de la distribución natural de los recursos, subutilización o sobreexplotación de los recursos). Así se hace necesario analizar los problemas de cada país y aún de cada región dentro de un país, para aplicar sus soluciones específicas.
- F. Es permisible o tolerable cierto daño ambiental: ninguna actividad humana se produce sin el consumo de la naturaleza y el hombre tiene el derecho, ya lo vimos, a intervenirla. Pero su impacto sobre el entorno es considerable pues la modificación que produce no proviene de su actividad biológica sino de su actividad productiva. Conciliar las actividades de desarrollo y la protección del ambiente significa la adopción de criterios flexibles entre los cuales es fundamental el principio del daño permisible: la posibilidad de

permitir actividades susceptibles de degradar el ambiente, en forma no irreparable, que se consideren necesarias por cuanto reporten beneficios económicos o sociales evidentes, siempre y cuando se establezcan medidas para limitar los daños y reparar sus efectos.

Este principio ha sido recogido en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente. Aún cuando la ley no lo disponga expresamente, ello supone también, un residuo aceptable de las consecuencias del daño. Por otra parte consideramos que hay ciertos daños permisibles, aún siendo irreversibles, como el caso de las explotaciones mineras y las urbanizaciones.

G. La calidad del ambiente depende de la participación de toda la población: este principio recoge la idea de que la acción de los organismos públicos no es suficiente por sí sola para lograr la protección del ambiente. Es preciso además lograr la participación ciudadana. Esta participación no se limita a la actitud pasiva de no perturbar con sus conductas el equilibrio natural, sino a la acción directa, al lado de los organismos del Estado y aún frente a ellos, en la ejecución, vigilancia y control de programas y aún en los procesos de toma de decisiones sobre actividades con incidencia en el ambiente.

H. El problema ambiental es mundial: ni los ecosistemas naturales ni la contaminación respetan o reconocen las fronteras políticas y aún el uso de los recursos exclusivos de

un país puede repercutir en los intereses de los vecinos. En este sentido el manejo de los recursos naturales y la lucha contra la contaminación precisan de acuerdos y concursos entre naciones.

De otra parte, la utilización de los recursos naturales para las necesidades humana debe tener a su equitativo aprovechamiento por parte de todas las naciones, sin que ello impida que sirvan prioritariamente a los países de origen. Otro aspecto considerable es la necesidad del intercambio de conocimientos entre países, en todos los órdenes, pero más aún en el campo ambiental, por naturaleza interdependiente, lo cual es fortalecido por el carácter de las comunicaciones modernas. Es de añadir que específicamente el Derecho Ambiental es de vocación universal y la tendencia es a unificar y uniformar, en lo posible las normas nacionales.

EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES.

Al Ministerio del Ambiente atribuyó la planificación y realización de actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad de la vida, del ambiente y de los recursos naturales renovables; la elaboración y ejecución de los programas de conservación, defensa, mejoramiento, regulación, uso y aprovechamiento de las aguas, de los bosques, de la tierra y de los suelos; el catastro, la conservación, defensa, mejoramiento y regulación de la fauna y de la flora silvestre; los parques nacionales y en particular las siguientes actividades:

- La formación de la política para la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables y para el racional aprovechamiento de estos últimos.
- La planificación y ordenación del ambiente y de los recursos naturales renovables.
- El equipamiento del territorio para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.
- El ejercicio de la autoridad nacional de las aguas, la planificación, administración, aprovechamiento, regulación y control de los recursos hidráulicos; los proyectos, construcción, operación y mantenimiento de las obras de aprovechamiento de los recursos hidráulicos; obras de riego, saneamiento de tierras, abastecimiento de agua en el medio urbano, hidro-electricidad; obras para el control de las inundaciones y de la erosión; y obras

para la conservación del lecho de los ríos, para la navegación en aguas interiores y para la estabilización de cauces fluviales.

- La formulación, control y vigilancia de la política de uso de la tierra, la coordinación y el otorgamiento de permisos y concesiones para la explotación, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales renovables.
- La elaboración y el establecimiento de normas que orienten el proceso de utilización de la tierra y demás recursos naturales renovable.
- La prohibición y regulación de las actividades degradantes del ambiente, tales como las que directa o indirectamente contaminan o deterioran el aire, el agua o el suelo o incidan sobre la fauna o la flora, las que producen ruidos molestos o nocivos, las que modifican el clima, las que deterioran el paisaje y cualesquiera otras capaces de alterar los ecosistemas naturales.
- La administración, conservación, regulación y control de los bosques, sabanas y recursos forestales; la prevención y extinción de incendios de vegetación y el ejercicio de las actividades de guardería forestal.
- La conservación y regulación de la fauna; la regulación y control de la pesca continental.
- La creación, conservación, defensa, mejoramiento y administración de los parques nacionales y cualesquiera otros espacios sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico.

- La protección del paisaje y los lugares que merezcan ser conservados por su valor estético y recreacional.
- El inventario de los recursos naturales renovables; la generación, recopilación, centralización, sistematización y divulgación de la información básica sobre ellos.
- La orientación de los procesos educativos y culturales a fin de promover una conciencia ambiental y conservacionista.
- La caracterización de los patrones de calidad ambiental y la evaluación del impacto sobre el ambiente de las acciones del desarrollo.
- La adecuación y coordinación de las actividades de la administración pública en cuanto tengan relación con el ambiente y los recursos naturales renovables y en particular las relativas a los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica, desarrollo agrícola y ordenación territorial en coordinación con los ministerios responsables de esas áreas.
- La competencia atribuida a la administración pública nacional, en lo que respecta a las actividades señaladas en ese artículo, en la Ley Forestal de Suelos y Aguas y en la Ley Orgánica del Ambiente, leyes anteriores a la reforma administrativa que dio origen al Ministerio.

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio también le atribuye a este ministerio competencias, vitales por lo demás. En este sentido, las Secretarías Técnicas de la Comisión Nacional y de las comisiones regionales de Ordenación del Territorio están

adscritas a ese despacho, por lo que le corresponde coordinar e impulsar, elaborar, conocer y revisar los proyectos de los planes de ordenación respectivos. Igualmente le corresponde el control de la ejecución del Plan Nacional y de los planes de la mayoría de las áreas bajo régimen de administración especial. De este modo le compete otorgar las aprobaciones y autorizaciones administrativas e imponer las sanciones administrativas en caso de incumplimiento de los planes.

Este ministerio tiene potestad para dictar normas jurídicas de protección ambiental; preparar los anteproyectos de leyes y reglamentos en la materia para su aprobación por el Congreso Nacional o por el Ejecutivo, e imponer las sanciones administrativas en caso de infracciones a las normas ambientales y para instruir los expedientes cuando se trate de delitos como órganos de policía judicial.

Como vemos, este despacho goza de unas amplias facultades, incluso para intervenir en actividades de otros ministerios, como es el caso de la educación ambiental y de los procesos de urbanización y de desarrollo agrícola.

LEY ORGANICA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. ANTECEDENTES.

En Venezuela han existido desde hace bastante tiempo normas sobre el proceso de ocupación del espacio. La falta de coordinación entre los diferentes organismos encargados de la administración de los recursos naturales renovables dificultó un modelo de desarrollo que armonizara las actividades económicas y sociales con las características del territorio que ocupaban.

Tanto en la Ley Forestal de Suelos y Aguas como en la Ley de Reforma Agraria aparecen normas que regulan el uso de la tierra, en la primera fundamentalmente en relación a las áreas bajo régimen de protección especial, desarrollos urbanos (regulados en el Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas y luego por el Decreto 668 de julio de 1980) y normas sobre el uso de los suelos, en la segunda, básicamente en lo relativo a los suelos agrícolas.

Pero el modelo de ocupación del territorio se orientó según las consideraciones económicas, alterándose la distribución natural de los recursos naturales, utilizándose, por ejemplo, tierras agrícolas para otras actividades, lo que implicó cuantiosas inversiones amén de la merma en la capacidad de renovación de los recursos. Se hacía evidente la necesidad de equilibrar la ocupación del espacio, estableciendo un proceso de ordenación, mediante la localización de las actividades humanas en concordancia con las capacidades y limitaciones físico-espaciales.

Es en la Ley Orgánica del Ambiente donde aparecen referencias específicas a la ordenación del territorio y no por azar. Su proyecto fue devuelto por el Presidente de la República al Congreso, quien ya lo había sancionado, para su reconsideración básicamente por no comprender los aspectos relativos a la ordenación territorial. Posteriormente fueron recogidas estas preocupaciones y concretamente su artículo 3 señala que la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprende la ordenación territorial y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y de desconcentración económica en función de los valores del ambiente; y en el artículo 7 se estipula que el Plan Nacional del Ambiente deberá contener la ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios correspondiendo a sus capacidades, condiciones y limitaciones ecológicas.

También es de mencionar el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente referente a la Ordenación del Territorio, con posterioridad derogado parcialmente y por último recogido en los artículos finales de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio la normativa que quedaba vigente.

La Ley Orgánica de la Administración Central establece las competencias del sector público en el campo de la ordenación territorial, dando una marcada responsabilidad al Ministerio del Ambiente, pero sin escatimar competencias a los de Transporte, Desarrollo Urbano, Agricultura, Sanidad y Cordiplan.

En este panorama, y luego de una larga serie de análisis, estudios y consultas a diversos niveles, es sancionada el 26 de julio de

1983 la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, publicada en Gaceta Oficial el 11 de agosto del mismo año. La Ley es de carácter orgánico, lo que significa un rango especial en el ordenamiento legal y su articulado se encuentra dispuesto en siete títulos que analizaremos.

DISPOSICIONES GENERALES.

El Título 1 es capital pues señala los objetivos, alcances y principales caracteres de la ley.

A. Objeto de la ley. Establecer las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio en concordancia con la estrategia de desarrollo económico y social a largo plazo de la Nación.

B. Ordenación del territorio. A los efectos de la ley se entiende por ordenación del territorio la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente como objetivos fundamentales del desarrollo integral.

C. Contenido de la ordenación del territorio. La ordenación del territorio comprende las actividades de la definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas, el establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de asentamientos humanos; la mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores

ingresos y a las localidades menos favorecidas; el desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país y entre una regiones y otras; el desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados; el proceso de urbanización y la desconcentración urbana; la desconcentración industrial; la definición de los corredores viales; la protección del ambiente y la conservación y el racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales; la descentralización y desconcentración administrativa regional: el fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio.

D. Actuación de los órganos públicos. En materia de ordenación del territorio esas actuaciones comprenden la elaboración, aprobación, gestión, ejecución y control de los planes de ordenación del territorio y la adopción de normas reglamentarias que resulten necesarias a esos efectos.

E. Instrumentos básicos de la ordenación del territorio. Estos son el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes en que éste se desagrega: los planes regionales de ordenación del territorio, los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y los demás planes sectoriales, los planes de ordenación urbanística, los planes de las áreas bajo régimen de administración especial: los demás planes de ordenación del territorio que demande el proceso de desarrollo integral del país.

F. Suprema autoridad de la ordenación del territorio. La ejerce el Presidente de la República en Consejo de Ministro.

G. Vigencia y obligatoriedad de los planes. Los planes previstos en la ley, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia una vez publicados con sus actos de aprobación definitiva en la gaceta oficial que corresponda al organismo competente, y son de obligatorio cumplimiento tanto para los organismos públicos como para los particulares.

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país, por lo que todas las actividades que se desarrollan a los efectos de la planificación de la ordenación del territorio deberán estar sujetas a las normas que rijan para el sistema nacional de planificación.

A. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Es un instrumento a largo plazo que sirve de marco de referencia espacial a los planes de desarrollo de mediano y corto plazo del país y a los planes sectoriales adoptados por el Estado. Contiene las grandes directrices de varias materias entre las que se pueden mencionar: los usos primordiales y prioritarios a que deben destinarse las amplias áreas del territorio nacional de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones y capacidades industriales, agropecuarias, mineras y de servicio; los lineamientos generales del proceso de urbanización; el señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección.

B. Los planes regionales de ordenación del territorio. En cada una de las regiones en que se divida el país, y que no necesariamente coincidirán con el territorio de las entidades federales, se dictará un plan regional de ordenación del territorio, como instrumento a largo plazo que desarrolle las directrices del Plan Nacional de ordenación del territorio, en las siguientes materias, entre otras: los usos a que debe destinarse prioritariamente el territorio regional, las políticas regionales para la administración de los recursos naturales, la política de incentivo que coadyuve a la ejecución de los planes regionales de ordenación del territorio: la localización de los proyectos de infraestructura de carácter regional y estatal.

C. Los planes sectoriales. Ellos son de alcance nacional pero circunscritos a un solo sector de la producción como los planes de desarrollo agrícola y reforma agraria, de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, etc. Deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional y serán establecidos por reglamentos, así como las modalidades de su elaboración.

D. Los planes de ordenación urbanística. Son la concreción espacial urbana del Plan Nacional y del Plan Regional correspondiente. Como ya se ha mencionado, todo lo concerniente a esta materia está previsto en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, promulgada con posterioridad.

CONTROL DE ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE DEGRADAR EL AMBIENTE.

La Ley Orgánica del Ambiente en su artículo 3 señala que la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprenderá entre otros, la prohibición o corrección de actividades degradantes del ambiente y el control, reducción o eliminación de factores, procesos o componentes del ambiente que sean o puedan ocasionar perjuicios a la vida del hombre y de los demás seres vivos.

Otra referencia de esa ley al control, la encontramos en el artículo 19: “Las actividades susceptible de degradar al ambiente quedan sometidas al control del Ejecutivo Nacional por órgano de las autoridades competentes”.

El artículo 21 dispone que dichas actividades, cuando causan daños no irreparables y sean consideradas necesarias por los beneficios económicos y sociales evidentes, solo podrán ser autorizadas si se establecen garantías, procedimientos y normas para su corrección. En realidad no es así; aparentemente quedan prohibidas aquellas actividades que causen daños irreparables y no sean necesarias y sólo las que cumplan con los dos requisitos son susceptibles de ser autorizadas, pero hay actividades que se autorizan aun cuando causan daños irreparables.

Y no por ser de otro modo. Es el caso cuando se otorgan autorizaciones con carácter permanente (por ejemplo, las construcciones en general, especialmente las grandes obras de

infraestructura como embalses) o para explotar ciertos recursos que significan la destrucción de los caracteres esenciales del ecosistema (explotación de canteras, por ejemplo). La Ley está redactada de manera de parecer drástica y severa y poco permisible, lo que resulta contraproducente y contradictoria. Por supuesto, es imposible, en la práctica, atenerse a sus dictados.

Otra limitación que establece la Ley Orgánica del Ambiente la constituye hebreo de que las autorizaciones deben ajustarse al Plan Nacional del Ambiente.

Curiosamente, la mayoría de las resoluciones sobre infracciones administrativas emanadas del Ministerio del Ambiente se fundamentan en la violación de los artículos 19 y 20 por los particulares, normas que no están dirigidas a los administrados y que por lo tanto no pueden ser infringidas por estos. La ley sólo declara que las actividades ahí descritas no son actividades libres sino sujetas al control del Estado, y específica a continuación de cuáles se trata.

LEY PENAL DEL AMBIENTE.

ANTECEDENTES.

Antes de este proyecto que finalmente fue aprobado como ley de la República a principios de 1992, se presentaron otros; en 1976 la Comisión de Asunto Sociales del Senado de la República solicitó al CONICIT un proyecto, que fue elaborado por el Dr. José Francisco Martínez Rincones; en 1981 el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables presentó al Congreso Nacional un

proyecto de Ley Penal de Protección al Ambiente, preparado por el doctor Enrique Meier.

En 1983, los doctores Tulio Chiossone y María Octavia Riquezes produjeron otro proyecto para la Comisión Especial del Ambiente y Ordenación del Territorio; en 1986 se presentó un proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Ambiente, con inclusión de detalle de los aspectos penales, redactado por el coronel y abogado Leopoldo Saavedra. Los tres últimos proyectos recogían con pocas variantes el proyecto Martínez Rincones.

Es en 1988 cuando la Sub-Comisión Legislativa Ambiental de la Comisión Permanente del Ambiente y Ordenación del Territorio de la Cámara de Diputados presentó el último proyecto, el cual redactó quien esto escribe con la colaboración de la abogada Beatriz Armada. Por supuesto, el proyecto sufrió sensibles modificaciones al ser discutido en el Congreso Nacional.

No hace otra cosa que dar cumplimiento al mandato, en forma expresa, de la Ley Orgánica del Ambiente y cuya ausencia se ha constituido en uno de los vacíos más graves, pues ha tenido como consecuencia la impunidad de numerosos y graves atentado contra el ambiente y de otro lado, la gran actividad normativa cumplida por el Poder Ejecutivo a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, estableciendo normas en protección de la calidad ambiental, se había tornado inútil al no contarse con las disposiciones que castigan su incumplimiento.

CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Esta ley comprende 69 artículos clasificados en tres títulos divididos en capítulos. El primero, Disposiciones Generales, recoge lo principios penales rectores: objeto, sanciones, medidas de seguridad, medidas restitutivas, atenuantes, agravantes, reincidencia; disposiciones procesales. El segundo. De los Delitos contra el Ambiente, se refiere a los delitos en particular y ha sido dividido en 7 capítulos según la naturaleza del bien jurídico protegido o el problema que ataca: agua; medio marino, lacustre y costero; suelos: atmósfera; flora; fauna o sus hábitats naturales; estudio de impacto ambiental y desechos tóxicos. El tercero contiene las Disposiciones Finales y Transitorias.

Contrariamente a los propuesto en todos los proyectos, la ley promulgada no establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas, aun cuando establece sanciones para ellas, punto muy difícil de enfrentar pacíficamente por las opiniones tan diversas al respecto.

La ley trata únicamente los delitos y deja infracciones administrativas a las leyes especiales que las contemplan y cuyas sanciones corresponden al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a otros despachos del Ejecutivo y a otros organismos con capacidades sancionatorias.

Los delitos allí contemplados son de peligro, en los cuales basta la simple amenaza al bien jurídico para perfeccionar el delito. Si efectivamente se produjere el daño, la sanción se agrava, principio

general recogido en el artículo 10. En esto, la ley no presenta ninguna novedad, pues el Código Penal y en todos los proyectos anteriores existe el mismo tratamiento. Y mal podría ser de otro modo al tratarse de conductas que amenazan un bien jurídico de interés colectivo.

Es inevitable mirar las cosas desde ángulos diferentes. Y maravilloso que se así. Hay quien piensa que la ley es demasiado flexible y que por lo tanto, ni siquiera tendrá como efecto lograr convencer a los agresores de cambiar de actitud. Hay, y creemos que son lo más, quienes opinan que el texto es muy severo y que al aprobarse es ley todos corremos el riesgo de ser condenados a prisión pues toda conducta humana, en mayor o menor grado, produce una alteración de la naturaleza.

Ya se dijo más arriba, sólo están previstas como delitos conductas importantes. Y de estos delitos sólo uno, cuya realización representa un muy grave peligro para la vida, merece pena mayor a los ocho años. Por tanto, en concordancia con la Ley de Beneficios en el Proceso Penal (G.O. N°4620 extr.del 25-08-93) muy pocos quedarán reclusos, siempre y cuando cumplan con las condiciones estipuladas por la ley. Esto también resulta de alcance considerable, pues lo fundamental no puede ser la retaliación sino asegurar el cese de los daños o los riesgos de que tales daños se produzcan y, llegado el caso, intentar borrar las secuelas de la lesión ambiental.

Con todo, lo que torna a esta ley novedosa es la insistencia en las medidas reales o de carácter real, es decir, las que inciden sobre el objetivo de la agresión y no sobre el agresor, dirigidas a la interrupción del daño o a su reparación (como la supresión o clausura de

establecimientos contaminantes o la destrucción de agentes contaminados) y no sólo el castigo del delincuente.

Es en este punto donde difiere especialmente de los proyectos anteriores, los cuales establecían, casi exclusivamente, las soluciones clásicas. Este tipo de medida también se incluye entre las obligaciones civiles derivadas del delito (como la restauración de los lugares alterados). Esto es capital porque, como vimos en su oportunidad, a las obligaciones civiles derivadas de delito no alcanzan los efectos de la amnistía o el indulto ni son extinguidas por la muerte del transgresor, al contrario, son exigibles a sus herederos.

OBJETO DE LA LEY.

Existe un evidente error en la redacción final del artículo 1, nada menos que el relativo al objeto de la Ley: "La presente ley tiene por objeto tipificar como delitos aquellos hechos que violen las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, y establece las sanciones penales correspondiente".

Ello significa consagrar únicamente como delitos aquellas conductas que exigen la trasgresión de una disposición administrativa como supuesto de hecho, lo que ciertamente sucede en muchos casos en materia ambiental, pero esa definición deja de lado aquellas conductas no susceptibles de prohibición o advertencia expresa, como el incendio, la propagación de gérmenes patógenos y otras, correspondientes a la idea tradicional del delito, donde no existe

violación de disposiciones sino adecuación a la descripción de la conducta tipificada.

Esto no se traduce sólo en un discusión académica. Por el contrario, acentúa otro error de la ley al no establecer la responsabilidad de la persona jurídica sino sólo la posibilidad de sancionarla, cuando en su propio objeto está consagrando el tipo de derecho penal contravencional, en el cual la prioridad no se encuentra en los aspectos subjetivos, sino que, en contraste, la simple desobediencia y el resultado hacen responsable al agente.

RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.

Todo lo relativo a la responsabilidad de las personas jurídicas quedó disminuido al punto de resultar desnaturalizado; por un lado se eliminó la responsabilidad penal de tales personas quedando sólo la posibilidad de que sean sancionadas.

Pero exigen tanto requisitos, aparentemente tres (los que corresponden a principios básicos) pero en la realidad resultan cinco, seis o siete, que prácticamente será imposible imponer alguna sanción a las corporaciones: a) cometerse el delito por decisión de su órganos; b) en el ámbito de la actividad propia de la entidad; c) con recursos sociales; d) en su interés exclusivo o preferente; e) que exista un persona natural responsable; f) que esa persona sea gerente, administrador o director de la entidad; g) para el emplazamiento de la persona jurídica debe haber quedado firme el auto de detención a la persona natural.

Con esa maniobra queda también desnaturalizada la propia ley. Sabido es que son las corporaciones las causantes de los mayores ilícitos ambientales, y ahora resulta casi imposible sancionarlas penalmente y ni siquiera queda la posibilidad de sancionarlas administrativamente (lo que no presenta ningún problema desde el punto de vista de la responsabilidad) por cuanto las conductas previstas en la Ley Penal del Ambiente salieron, lógicamente, del campo del Derecho Administrativo. En este, la responsabilidad es objetiva, vale decir, basta el desacato al precepto para que surja la responsabilidad, y así debería ser en caso de delitos ambientales, dado lo estipulado por la propia ley en su artículo primero.

LOS DELITOS.

Los siete capítulos en que agrupan los tipos son : degradación, envenenamiento, contaminación y demás acciones o actividades capaces de causar daños a las aguas; deterioro, envenenamiento, contaminación y demás acciones o actividades capaces de causar daño al medio lacustre, marino y costero; degradación, alteración, deterioro, contaminación y demás acciones capaces de causar daños a los suelos, la topografía y el paisaje; envenenamiento, contaminación y demás acciones capaces de alterar la atmósfera y el aire; sobre la destrucción, contaminación y demás acciones capaces de causar daño a la flora, la fauna, sus hábitats o áreas bajo régimen de administración especial; omisiones en el estudio y evaluación del impacto ambiental; desechos tóxicos y peligrosos.

Un análisis de cada uno de los delitos escaparía a los propósitos de este trabajo, pero baste decir que expresamente y respondiendo a

los planteamientos filosóficos bajo los cuales fue redactado el proyecto (y esta parte fue respetada en la versión final de la Ley) , salvo el contemplado en el artículo 54, ningún delito es sancionado con pena mayor a ocho años. (El artículo 54 prevé para el que ocasionó una epidemia mediante la difusión de gérmenes patógenos, una sanción de prisión de seis a diez años y una multa de seis mil a diez mil días de salario mínimo.)

De este modo, y por supuesto cumpliendo con los requisitos legales, los responsables pueden acogerse a las prerrogativas de la Ley de Beneficios en el Proceso Penal.

LA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO RIO 1992.

Ratificando la Declaración de Estocolmo de 1972, las Naciones Unidas prepararon 20 años más tarde la segunda conferencia mundial, que se celebró en Río de Janeiro en junio de 1992. La Conferencia fue conocida como Cumbre de la Tierra, reunió a más de 100 jefes de Estado y representantes de 172, amén de organismos no gubernamentales. De la Cumbre de la Tierra se destacan cinco resultados: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención sobre el Cambio Climático, la Declaración de Principios sobre los Bosques de Todo Tipo y el plan de acción conocido como Agenda 21.

A. Declaración de Río. Reafirma la Declaración de Estocolmo, pero los veinte años transcurridos desde entonces no pasaron gratuitamente. El giro en cuanto al sustrato filosófico del tema ambiental es de magnitud; mientras en la primera el eje fue el medio humano, en Río el énfasis está colocado en el hombre y en el derecho de todos los países a alcanzar su desarrollo basado en los principios ambientales, de tal modo que resulte posible salvaguardar la integridad del planeta al mismo tiempo que lograr el desarrollo para todos los países.

Bajo la misma orientación, observamos otro de los aspectos novedosos de la Declaración, que aparece en todos los textos resultados de la Cumbre, y es el hincapié que se hace acerca del rol de la participación de la mujer, los jóvenes, las comunidades indígenas y las comunidades locales en todos los aspectos de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible.

Al igual que la de Estocolmo, comprende los principios que deben determinar el modo de actuación de los pueblos en los próximos 20 años, con respecto al ambiente y al desarrollo. Resumimos algunos de ellos:

a) Principio 1: Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza.

b) Principio 5: Todos deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza, como requisito indispensable para el desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

c) Principio 6: La situación y necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados y vulnerables desde el punto de vista ambiental, deberán recibir prioridad especial.

d) Principio 10: Toda persona deberá tener acceso a la información sobre el medio ambiente, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

e) Principio 11: Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas deberán reflejar el contexto ambiental y de desarrollo en que se aplican.

f) Principio 13: Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad e indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales y deberán cooperar en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales.

g) Principio 16: Las autoridades deberán fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que quien contamina debe cargar con los costos del daño causado.

h) Principio 17: Deberán emprenderse una evaluación del impacto ambiental como instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir impacto negativo en el ambiente y esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional.

i) Principio 20, 21 y 22: Es imprescindible contar con la participación de la mujer; de los jóvenes y de las comunidades indígenas para lograr el desarrollo sostenible.

j) Principios 23 al 27: Están orientados hacia las preocupaciones en torno a los países dominados u ocupados; se sostiene que la guerra es enemiga del desarrollo sostenible; que la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables; las controversias sobre medio ambiente deben resolverse por vía pacífica; y termina la Declaración exigiendo a los Estados y los Pueblos la cooperación de buena fe y con espíritu de solidaridad para la aplicación de los principios de la Declaración.

B. Plan de Acción: Comprende el programa aprobado por los países participantes e incluye serios compromisos para los gobiernos, los cuales deberán ejecutarlos. El documento constitutivo del plan, conocido como Programa 21 y también como Agenda 21, impresiona con sus cientos de páginas, pero podríamos considerar los siguientes aspectos a los que se obligaron los participantes de la Cumbre de la Tierra.

- a) Incorporar las preocupaciones ambientales en todas las decisiones políticas.
- b) Usar más eficientemente los recursos naturales escasos, reducir la producción de desechos y usar de manera más eficiente la energía.
- c) Mejorar las condiciones de vida y el nivel de educación de la mujer.
- d) Erradicar la pobreza y mejorar la planificación demográfica.
- e) Conservar los bosques, proteger los ecosistemas de montañas, océanos y aguas dulces.
- f) Mejorar el uso de las tierras agrícolas y fortalecer el papel de los agricultores en la protección del ambiente.
- g) Proteger la diversidad biológica.
- h) Establecer mejores marcos de cooperación internacional, es especial los referentes a comercio internacional.
- i) Incrementar la participación y fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales asociadas a la búsqueda del desarrollo sustentable.
- j) Promover el papel de los niños y jóvenes y su participación activa en la protección del ambiente.

La agenda 21 establece mecanismos para asegurar la ejecución de las acciones allí contempladas, como mecanismos de financiación, transferencias de tecnología ecológicamente racional, la cooperación internacional, la capacitación y la concientización del público, así como

mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos tomados en la Conferencia.

D. Evaluación del Impacto Ambiental: El PNUMA preparó en 1979 las Directrices para evaluar el impacto ambiental de la industria y criterios ambientales para la ubicación de las industrias, estas directrices fueron analizadas en subsiguientes grupos de trabajo y el texto final, aprobado en Ginebra en enero de 1987, comprende una nota preliminar, tres metas y trece principios. La nota afirma que la evaluación del impacto ambiental de las actividades planificadas tiene como objetivo asegurar un desarrollo ambientalmente racional y sostenible.

La primera meta tiene como propósito el que se tome en cuenta antes de adoptar decisiones de emprender o autorizar actividades, las consecuencias que pueden producir en el medio. La segunda estimula la creación de procedimientos nacionales adecuados para la aplicación de la evaluación de impacto ambiental. La tercera se refiere a las actividades que pueden tener efectos transfronterizos, por lo que se invita a los países a realizar procedimientos recíprocos para dichas actividades. Los principios, naturalmente, desarrollan las metas.

El Consejo de Administración del PNUMA adoptó las metas y principios el 17 de junio de 1987. El primer convenio europeo sobre evaluación de impacto ambiental de alcance transfronterizos, preparado en 1991, tuvo como inspiración las metas y principios elaborados por el PNUMA.