

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA LATINA

SUMARIO: I. *Marco general.* 1. *La problemática ambiental de la región.* 2. *Variables conceptuales para enfrentar la problemática.* II. *El derecho ante la problemática ambiental de América Latina.* 1. *Aspectos internacionales.* 2. *Aspectos constitucionales.* A. *Aclaración metodológica.* B. *Análisis de textos constitucionales que contienen el aspecto ambiental.* 3. *Aspectos legislativos.* A. *Legislación específica.* B. *Legislación indirecta.* III. *Reflexiones finales.* IV. *Anexo: Legislación que incide en la problemática ambiental.*

I. MARCO GENERAL

1. *La problemática ambiental de la región*

América Latina es una de las regiones del mundo con más diversidad ecológica y con una riqueza natural incalculable. Sin embargo, la forma en que se insertó en el proceso mundial de producción, le ha dado características especiales que no han permitido que la "riqueza natural" sea en su propio beneficio. Esta situación la ha convertido en la región de las "venas abiertas" desde su llamado descubrimiento hasta nuestros días; todo se ha transmutado siempre en capital europeo o, más tarde, norteamericano, y como tal se ha acumulado y se acumula en los lejanos centros de poder.¹

Esta situación junto con otras muchas condiciones han llevado a América Latina a una situación de gradual deterioro ambiental y de profundización de su subdesarrollo. A este respecto Mostafá Tolfa a manera de diagnóstico nos dice:

La mayoría de los países en la región, han tenido experiencias durante largos periodos de desarrollo económico y social y poseen un conocimiento de primera mano sobre los problemas sociales y ambientales vinculados con la obtención acelerada de niveles eleva-

¹ Galeano, Eduardo, *Las venas abiertas de América Latina*, 15a. ed., Colombia, Ed. Siglo XII, 1977, p. 4.

dos de industrialización y crecimiento económico. A su vez, han padecido graves problemas sociales y ambientales derivados de su pobreza, las desigualdades notorias en la distribución de bienes e ingreso y disparidades regionales en los niveles de vida y el desarrollo de recursos. A manera de ejemplo, cabe señalar los elevadísimos niveles de contaminación del aire, la pérdida de los suelos, la desaparición de la cubierta forestal y los colosales problemas ambientales de los centros urbanos. Muchos países latinoamericanos han sufrido, con especial severidad, los problemas económicos y ambientales creados o exacerbados por poderes negociadores débiles en el terreno del comercio internacional y los mercados de inversión.²

Con estas palabras podemos ubicar la situación ambiental y económica de América Latina en el inicio de la presente década. Casi al final de la misma, las condiciones se han agravado, adquiriendo nuevos matices. Tal es el caso de las propuestas de cambio de deuda por naturaleza que se han adoptado por varios países de la región y que se enmarcan en la discusión de la soberanía de los Estados frente al manejo y disposición de los recursos naturales, y el costo de este manejo, que incide en recursos económicos y en las vías de obtención de los mismos.³

La deuda externa de América Latina se convertirá para la década de los noventa, con esta nueva modalidad, en una forma sofisticada de hipotecar el patrimonio biogenético de la región, y con ello debilitar las posibilidades alimentarias y de desarrollo con las que podría enfrentar el siglo XXI.

La problemática ambiental se inserta en el tema clave de la discusión financiera y política, para lo cual los especialistas en estos campos deberán tomar conciencia de las implicaciones que presenta la relación

ambiente', *Revista de la CEPAL*, núm. 12, diciembre de 1980, p. 9.

² Tofla, Mostafá, "Los actuales estilos de desarrollo y los problemas del medio
³ Para abundar en el tema *vid.* la siguiente información periodística: "Fundación pagará parte de la deuda externa boliviana" (Washington, UPI), *El Comercio*, Lima, 14 de julio de 1987; "Fundación Pro Naturaleza compró U.S.\$ 650 mil de la deuda externa", *Presencia*, La Paz, Bolivia, año XXXVI, núm. 10374, 14 de julio de 1987; "Bolivia to Protect Lands in Swap for Lower Debt", *New York Times*, 14 de julio de 1987; "Beautiful barts in Bolivia", *The Economist*, 18-24 de julio de 1987; "A debt on environmental Pledge", *The Washington Post*, 14 de julio de 1987; "Costa Rica Swap Debt for Trees", *The Wall Street Journal*, 6 de marzo de 1987; además, los siguientes documentos oficiales: Convenio entre el gobierno de Bolivia y Conservación Internacional, República de Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 3 de julio de 1987; Comunicado oficial del Gobierno de Costa Rica emitido el 28 de agosto de 1987 a los organismos conservacionistas internacionales: "Deuda de Costa Rica por programas de conservación".

sociedad-medio ambiente que en América Latina parece ser adquiere su mayor complejidad y extensión.

2. *Variables conceptuales para enfrentar la problemática*

Varios son los conceptos que desde los puntos de vista jurídico, político y económico deberán de ser revisados para resolver la problemática ambiental de América Latina.

El primero de ellos es la relación sociedad-naturaleza o sociedad-medio ambiente, que implica la toma de conciencia de las situaciones de interdependencia que existen en ambos sistemas, y que tiene como fundamento la relación hombre-naturaleza y las desviaciones que esta concepción ha tenido a lo largo de la historia por las diversas modalidades que han adquirido las formas de producción.

A este respecto, desde el punto de vista puramente científico se deben considerar las siguientes premisas:

a) La doctrina del desarrollo económico y social deberá conceder una atención más amplia y más orgánica a los problemas del medio natural y del medio ambiente humano.

b) El hombre debe rechazar definitivamente dos mitos: el de la riqueza inagotable de la naturaleza y el de su facultad ilimitada de regeneración.

c) Gracias a la ciencia y la técnica, el hombre tiene la posibilidad de transformar y modelar la naturaleza. Esta acción no debe continuar de una manera desordenada, sino que debe tener en cuenta las numerosas relaciones que unen a los componentes de la naturaleza. La utilidad inmediata ya no puede ser el único criterio; se deben medir los efectos lejanos y a largo plazo, porque algunos de ellos pueden ser gravemente nefastos.⁴

La segunda premisa conceptual es la de la relación entre medio ambiente y desarrollo, que para la región adquiere relevancia en virtud de que este enfoque puede ser una nueva alternativa, ya que el medio ambiente, entendido correctamente en su relación con el desarrollo, sirve de fuerza unificadora o integradora que posee la capacidad de facilitar el logro y la utilización eficiente de recursos, así como la consecución de muchos objetivos de desarrollo.

Esta concepción aporta las siguientes premisas:⁵

⁴ Russo, F., "Pour une meilleure économie de la nature", *Project*, núm. 37, julio-agosto de 1969, pp. 804-806.

⁵ Tolfa, Mostafá, *op. cit.*, p. 13.

a. Los problemas ambientales del desarrollo suelen trascender la jurisdicción nacional y, en consecuencia, la cooperación regional e internacional resultan esenciales para hallarles soluciones perdurables.

b. Los niveles de consumo extremos y las grandes disparidades de acceso a los recursos suelen conducir a la degradación ambiental y al agotamiento de recursos.

c. No hay conflicto intrínseco entre crecimiento del producto o crecimiento de la productividad de recursos y la protección y mejoramiento ambiental.

d. Es mucho menos oneroso y mucho más eficiente integrar las consideraciones ambientales *ex ante*, en la formulación de decisiones y la planificación del desarrollo.

e. La importancia y viabilidad práctica de todo estilo alternativo de desarrollo no pueden garantizarse salvo que exista una participación amplia y bien informada del proceso de toma de decisiones. Es decir, la participación de la sociedad es una nueva forma democrática de acción que permita el rescate de formas tradicionales de manejo de recursos, la discusión y concertación de acciones y la distribución efectiva de los beneficios.

f. La determinación autónoma de estilos convenientes de vida, impidiendo la penetración de patrones de consumo que alteran profundamente el equilibrio de la relación sociedad-medio ambiente de un país o región determinados.

Para Ignacy Sachs la relación desarrollo-medio ambiente debe de contener el principio de ecodesarrollo; para ello es necesario relacionar el ambiente con la población, las técnicas, los recursos naturales y el producto, es decir, agregar la variable ambiental al enfoque económico tradicional. Sin embargo, existen niveles críticos para emprender esta nueva alternativa que Sachs describe de la siguiente manera:⁶

1) La estructura de consumo que, a su vez, depende de la distribución del ingreso y del conjunto de valores aceptados por la sociedad.

2) El régimen sociopolítico y la forma de sufragar los costos sociales.

3) Las técnicas utilizadas; a este respecto es preciso distinguirlas: por una parte la de descontaminación, que se añade a la producción en aumento, con los perjuicios que de ella emanan y por otra la adopción de técnicas no destructivas del medio ambiente.

⁶ Sachs, Ignacy, *Ecodesarrollo, desarrollo sin destrucción*, México, El Colegio de México, 1982, p. 39.

- 4) Las modalidades de utilización de los recursos naturales y de la energía.
- 5) Las formas de ocupación de los suelos.
- 6) La magnitud, el ritmo de crecimiento y la distribución de la población.

Un tercer concepto que se debe analizar y a través del cual se pueden encontrar soluciones, es el de crecimiento económico, como puntal del desarrollo. A este respecto la introducción de la perspectiva ambiental pone en duda una serie de orientaciones derivadas de la ideología del crecimiento económico que ha prevalecido en los últimos decenios, entre ellos cabe destacar los siguientes: la confianza en el crecimiento económico exponencial e ilimitado; la posibilidad de sostener a largo plazo un estilo de desarrollo basado en buena parte en la exportación de recursos naturales; la conducta orientada a acumular bienes materiales de consumo; la fe indiscriminada en el progreso de la ciencia y la tecnología y su capacidad de "artificializar" en forma irrestricta a la naturaleza; la capacidad de compatibilizar los elevados y crecientes niveles de consumo de los países industrializados y de los grupos de altos ingresos de los países subdesarrollados, con la obtención de niveles de consumo similares para las grandes mayorías.⁷

II. EL DERECHO ANTE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL DE AMÉRICA LATINA

La revisión conceptual es indispensable para la creación de nuevas alternativas de solución para la problemática ambiental de América Latina. A esta tendencia no escapa la ciencia jurídica y sus formas de expresión, que en cierta forma serán el receptáculo de esta nueva tendencia y a su vez será el instrumento para alcanzar nuevas formas de organización social que den equilibrio a las relaciones sociedad-medio ambiente, medio ambiente-desarrollo.

1. Aspectos internacionales

Desde la Conferencia de Estocolmo se vio la importancia del desarrollo del derecho ambiental como un instrumento eficaz para la solución de la problemática ambiental. De los 26 principios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, ninguno escapa de la necesidad de articulación con la legislación nacional e internacional, ya

⁷ Sunkel, Osvaldo, "Los estilos de desarrollo y el medio ambiente", *Revista de la CEPAL*, núm. 12, diciembre de 1980, p. 52.

sea en el campo de los derechos humanos, derecho al desarrollo, derecho económico —expresado a través del derecho a la planeación y la regulación del comercio— derecho urbano, derecho internacional, responsabilidad e indemnización por daños ambientales, etcétera.

Esta tendencia continúa en Nairobi, diez años después, en mayo de 1982. Dentro del proceso de revisión y análisis de Estocolmo, encontramos en las peticiones a los gobiernos y los pueblos tomar en cuenta que muchos de los problemas ambientales trascienden las fronteras nacionales y deberán resolverse de la forma más apropiada y en beneficio de todos mediante consultas entre los Estados y una acción internacional mancomunada. Siendo así, los Estados deben promover el desarrollo progresivo del derecho ambiental, incluidos convenios y acuerdos y ampliar la cooperación en lo que se refiere a la investigación científica y a la ordenación del medio.⁸

Dentro de los logros del Plan de Acción para el Medio Ambiente destaca desde el punto de vista jurídico, la inclusión del tema del medio ambiente en muchas constituciones nacionales y estructuras administrativas, creación de nuevos programas ambientales en los planes regionales e internacionales y ampliación e intensificación de los existentes.⁹

En la orientación básica del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente para 1982-1992 se consideró que sobre la base de nuevos planteamientos que se describen en su sección II, el PNUMA —como organización mundial para el medio ambiente a nivel gubernamental— deberá centrar su atención en tres principales esferas: vigilancia y evaluación de problemas ambientales; la gestión racional de los recursos y el medio ambiente como parte integrante del desarrollo económico y social; y, el que destaca para el presente rubro, fomentar, coordinar y dirigir actividades en materia de información, educación, formación y creación de instituciones nacionales, especialmente para los países en desarrollo, así como el ulterior desarrollo del derecho ambiental, y cuando se disponga de fondos suplementarios, prestar asistencia en la realización de estas actividades.

Los objetivos del PNUMA a este respecto son que se fomente y facilite la elaboración de instrumentos legales relativos al medio ambiente a los niveles nacional e internacional y se vigile su aplicación.

Esta labor en la región ha sido llevada a cabo a través de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA, que en una

⁸ Recomendación núm. 6 de la Declaración de Nairobi, 18 de mayo de 1982.

⁹ "Plan de Acción para el Medio Ambiente", texto aprobado por el PNUMA, ratificado en la reunión de Nairobi, mayo de 1982.

primera fase al elaborar el manual sobre instituciones ambientales comenzó una labor de recopilación de material legislativo que en forma directa o indirecta incide en la problemática ambiental. De la labor de recopilación y sistematización destaca la publicación de la *Legislación Ambiental en América Latina y el Caribe* que contiene los textos de las leyes relativos al medio ambiente de: Colombia, Venezuela, Ecuador, Costa Rica, Cuba, Brasil y México.¹⁰

En la Segunda Reunión Regional Intergubernamental sobre el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe que se llevó a cabo en Buenos Aires, en marzo de 1983, se aprobó que a través de la cooperación introrregional se difundiera el derecho ambiental vigente en América Latina y el Caribe.

2. Aspectos constitucionales

A. Aclaración metodológica

El presente apartado tiene como finalidad destacar los textos constitucionales que han acogido la variable ambiental; sin embargo, cabe aclarar que el análisis se dificulta por la falta de seguimiento de las reformas constitucionales que no permiten establecer un criterio de vigencia y actualidad de los mismos. Los textos que se analizan surgen de la revisión de diversos archivos y la recopilación de información de algunos autores.¹¹

¹⁰ *Legislación ambiental en América Latina y el Caribe*, México, PNUMA-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1984.

¹¹ Los archivos revisados son de la ciudad de México: Sección de Legislación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Biblioteca de la Escuela Libre de Derecho; Biblioteca de las Naciones Unidas; embajadas en México de El Salvador, Honduras, Panamá (cabe destacar que la información legislativa en ellas es muy pobre y que no tienen colecciones de los diarios o gacetas oficiales que permitan dar seguimiento a los textos que gentilmente facilitan); Centro de Compilación de Legislación y Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

De los autores, destaca el estudio de Brañes, Raúl, "La legislación ambiental en América Latina: visión comparativa", reporte de investigación núm. 67, México, UAM-Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Derecho, marzo de 1981.

Teníamos conocimiento de que el Instituto de Investigaciones Jurídicas en coordinación con el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, publicaría la colección *Constituciones de América Latina*, desgraciadamente el presente estudio se realizó con anterioridad a la aparición de dicha publicación, que se encontraba en prensa cuando esto se redactó (mayo de 1988).

Debe destacarse que de esta búsqueda resulta clara la necesidad de la formación de un centro de información legislativa en América Latina que no solamente recopile la información, sino que permita establecer la continuidad de las reformas y sea un instrumento de apoyo para el análisis del derecho ambiental y del derecho comparado en general en la región, y que tenga como fundamento la necesidad de conocimiento de los avances que en esta materia tienen los países de la misma; del mismo modo se hace patente la necesidad de cooperación, ya que el medio ambiente y su problemática no conocen fronteras políticas.¹²

B. Análisis de textos constitucionales que contienen el aspecto ambiental

La Constitución Chilena de 1972 (no se encuentra vigente) señala en su artículo 19, inciso 8, que se asegura a todas las personas un medio ambiente libre de contaminación: "...es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza..."; la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

El texto chileno es en realidad una innovación debido a que se establece el derecho a un medio ambiente sano que será asegurado por el Estado, que se responsabiliza de ello y a su vez determina que, para poder cumplir con este objetivo, se deberán de establecer ciertas limitaciones o derechos y libertades con la finalidad de protección ambiental.

Chile, en 1980, en el texto constitucional, establece los mismos principios; destaca la garantía para todas las personas a un medio ambiente libre de contaminación.

Estos textos introducen una modalidad para la gestión ambiental, que es lo que determina que la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

¹² Para abundar en el análisis, véase Carmona, Kjumlich, Santin, *El derecho económico frente a los recursos naturales y su comercialización: caso América Latina*, tesis para la maestría en derecho económico, México, UAM-Xochimilco, 1986, al momento en que esto se escribe se espera el dictamen para su publicación en la UNAM.

La Constitución Panameña¹³ en su capítulo VII (artículos 114 a 117) regula las bases de la intervención del Estado en lo referente al medio ambiente y los recursos naturales: "Es deber fundamental del Estado procurar un medio ambiente sano y combatir la contaminación, todos los habitantes y el Estado tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas."

El aprovechamiento de recursos naturales no renovables conforme al artículo 117 será reglamentado a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.

La Constitución cubana de 1976 establece en el artículo 27 que para asegurar el bienestar de los ciudadanos, el Estado y la sociedad protegen la naturaleza. Incumbe a los órganos competentes y además a cada ciudadano velar porque sean mantenidas limpias las aguas y la atmósfera y que se proteja el suelo, la flora y la fauna.

A su vez, en los artículos 48 y 49 se establece el derecho de la protección, seguridad e higiene en el trabajo, y el derecho a la salud.

La Constitución peruana (28 de junio de 1980) establece en su artículo 123 que "todos tienen el derecho de habitar en un ambiente saludable ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar este ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental".

La Constitución salvadoreña, publicada en el *D.O.* 234, tomo 281, del 16 de diciembre de 1983, decreto 38, declara (en su artículo 117) de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. El Estado creará incentivos económicos y proporcionará la asistencia técnica necesaria para el desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. La protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del medio serán objeto de leyes especiales.

La Constitución de Guatemala, decretada el 31 de mayo de 1985,¹⁴ señala en su artículo 97: el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo so-

¹³ En 1972 se promulga la Constitución; sus actas reformativas se dan en 1978 y 1983; en la *Gaceta Oficial* el 20 de mayo de 1983 se publica el texto con base en un acto constitucional.

¹⁴ Utilizamos el texto de *Constitución Política de la República de Guatemala* (7 de abril de 1986), Guatemala, C. A., Talleres de imprenta de la Tipografía Nacional de Guatemala, Publicaciones del Ministerio de Gobernación, 1986.

cial, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente evitando su depredación.

La nueva Constitución de Nicaragua, publicada el 9 de enero de 1987, contiene dentro de sus derechos sociales, "el de los nicaragüenses que tienen derecho de habitar en un ambiente saludable", a su vez establece como obligación del Estado "la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales, los cuales son patrimonio nacional".

Respecto a los recursos naturales, corresponde al Estado la conservación de los mismos, así como su desarrollo y explotación racional. Se podrán celebrar contratos de explotación racional de estos recursos cuando el interés nacional así lo requiera.

La más reciente inserción a un texto constitucional de la materia ambiental la encontramos en México, el 10 de agosto de 1987, a través de la reforma al artículo 27 en el sentido de incluir en el manejo de los recursos naturales, el preservar y restaurar el equilibrio ecológico. El artículo 73 fue adicionado por la fracción XXIX-G, que establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

El análisis constitucional no se agota en estos textos, todas las disposiciones que se relacionan con el manejo y disposición de recursos naturales, renovables y no renovables; aspectos sanitarios, forestales, rurales, urbanos; aspectos de organización administrativa y de distribución de competencias para la gestión ambiental; planeación económica fiscal y financiera; protección del patrimonio cultural, histórico y natural, tienen que ver con el aspecto ambiental, por su carácter trans e interdisciplinario.

3. Aspectos legislativos

A. Legislación específica

Como se dijo con anterioridad, el análisis de la legislación de la materia se dificulta por la falta de un centro de compilación y seguimiento de información legislativa en la región.

En el presente apartado únicamente se analizaron los textos de Colombia, Venezuela, Ecuador, Costa Rica, Cuba, Brasil y México.¹⁵

En Colombia, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente —D.O. del 18 de diciembre de 1974—¹⁶ es el primer intento de sistematización en materia de recursos naturales renovables; generalmente esta materia era objeto de disposiciones relativas a aguas, suelo, pesca, bosques, caza, entre otros. Consta de 340 artículos que se encuentran estructurados en dos libros: del ambiente y de la propiedad; y uso e influencia ambiental de los recursos naturales renovables.

El primero tiene como objeto la definición de la política ambiental, normas de preservación relativas a elementos ajenos a los recursos naturales que incluyen productos químicos, sustancias tóxicas, ruido, basura, residuos, desechos y desperdicios, de los efectos ambientales de los recursos naturales, no renovables y de la salud humana y animal.

El libro segundo abarca: el dominio de los recursos naturales; de la atmósfera y del espacio aéreo; las aguas no marítimas; de los recursos energéticos primarios; de los recursos geotérmicos; de la tierra y los suelos; de la flora terrestre, de la fauna terrestre; de los recursos hidrológicos; del paisaje y su protección; de los modos de manejo de los recursos.

Destacan de este Código las aportaciones jurídicas por la inclusión de la política ambiental a un cuerpo legal, así como las modalidades a las formas de dominio, uso, aprovechamiento, disposición y manejo de los recursos naturales renovables.

En Venezuela se publica el 16 de junio de 1976 la Ley Orgánica del Ambiente, su objeto es integrar dentro de la política de desarrollo integral de la nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida (artículo 1º). Consta de 37 artículos que se dividen en ocho capítulos: disposiciones generales; de la planificación ambiental; del Consejo Nacional del Ambiente; de la administración ambiental; de la prohibición o corrección de actividades susceptibles de degradar el ambiente; de las sanciones; de la Procuraduría del Ambiente y disposiciones transitorias y penales.

¹⁵ Utilizamos la publicación *Legislación ambiental en América Latina y el Caribe*, México, PNUMA-OPALAC, 1984, y el texto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, D.O. de México del 28 de enero de 1988.

¹⁶ Decreto núm. 2811, dictado en virtud de facultades extraordinarias concedidas por la ley 23 de 1973.

La Ley introduce, entre otras aportaciones, la llamada teoría del riesgo, derogando parcialmente el principio de responsabilidad con culpa que como norma general establece el artículo 1185 del Código Civil.¹⁷

La figura de la Procuraduría de la Defensa del Ambiente ejerce la representación del interés público en los procesos civiles y administrativos a seguirse contra los infractores a la legislación relativa; todo ciudadano puede acudir a ella a demandar el cumplimiento de las disposiciones.

La Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de Ecuador fue publicada en el *Diario Oficial* el 21 de junio de 1976, bajo el decreto 374. Consta de 30 artículos, comprendidos en ocho capítulos: disposiciones generales; del Comité Interinstitucional de la Protección del Ambiente; de la coordinación; de los organismos ejecutivos; de la prevención y control de la contaminación del aire, aguas y suelos; de las sanciones y disposiciones transitorias.

La Ley tiene por objeto la coordinación de las distintas dependencias de gobierno para la prevención y control de la contaminación. Podríamos decir que cae dentro del rubro de ley prohibicionista, tendencia que ha sido superada en el derecho ambiental, pero que era la imperante en la fecha de expedición de la Ley.

Costa Rica, más que una ley específica en la materia, expide el decreto 12194-OP el 22 de enero de 1981 bajo el rubro de Formación del Sistema Nacional de Protección y Mejoramiento del Ambiente (SNPMA).

El SNPMA, como parte integrante del Sistema de Planificación Nacional y Política Económica tiene como objetivo fundamental definir, promover y coordinar la política nacional de protección y mejoramiento del ambiente. Se integra con el Consejo Nacional de Protección y mejoramiento del Ambiente; la Secretaría Ejecutiva; el Comité Técnico y los organismos que por decisión del SNPMA se formen para cumplir sus objetivos.

Se puede decir que este decreto es puramente orgánico-administrativo y fija las bases de la gestión ambiental que queda inmersa dentro de la política de planeación nacional.

Cuba, en la Ley núm 33, publicada en la *Gaceta Oficial* del 12 de febrero de 1981, expide la Ley de Protección del Medio Ambiente y del uso racional de los recursos naturales. Consta de 130 artículos, que se encuentran en cuatro capítulos. El primero es el relativo a dispo-

¹⁷ Brañes, Raúl, *op. cit.*, p. 47.

siciones generales; el segundo regula las esferas específicas de protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales que incluye aguas terrestres, suelos, recursos minerales, recursos marinos, flora y fauna, atmósfera, recursos agropecuarios, asentamientos humanos, paisaje y recursos turísticos; el tercero establece la organización de la protección del medio ambiente y uso racional de los recursos naturales, a través de un sistema nacional; el último capítulo es el relativo a la infracción de las normas y disposiciones.

La Ley considera que el medio ambiente y los recursos naturales son patrimonio común de la sociedad, y constituyen interés fundamental de la nación, por lo que su atención integral tiene carácter obligatorio (artículo 5º).

Destaca la sección séptima, de los recursos agropecuarios, que define que por éstos se entienden las plantaciones permanentes y los sistemas de especies vegetales, las masas de las distintas clases de ganado y las instalaciones destinadas a la protección, desarrollo y producción agropecuaria. La inclusión de este rubro en la legislación ambiental latinoamericana es una novedad, ya que este sector en pocas ocasiones es considerado dentro de la problemática ambiental, provocando desajustes ecológicos y económicos graves, tal es el caso de la devastación del trópico húmedo en aras de la ganadería extensiva, situación que afecta fundamentalmente a Centroamérica.

Brasil, a través de la ley núm. 6.938 del 31 de agosto de 1931, publicada en el *D.O.* del 2 de septiembre de 1981, dispone, sobre la política del medio ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación. Consta de 21 artículos y su objeto, además de implantar la política nacional sobre medio ambiente, es la creación de los organismos gubernamentales, así como los instrumentos para llevarla a cabo.

México es el país que tiene la legislación ambiental más reciente del continente; publicada en el *D.O.* del 28 de enero de 1988 aparece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente. Consta de 194 artículos que se estructuran en seis títulos: en el primero (disposiciones generales) se encuentra la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, la coordinación, la política ambiental y sus instrumentos; el segundo es el relativo a las áreas naturales protegidas; el tercero se refiere al aprovechamiento racional de los elementos naturales; el cuarto regula la protección al ambiente; el quinto contiene la participación social, y el sexto establece las medidas de control y de seguridad y sanciones.

Para el derecho mexicano la Ley es un aporte importante ya que continúa con la tendencia de planeación nacional a través de la política ecológica y de descentralización a través del sistema de concurrencias.

Introduce también el ordenamiento ecológico, que lo considera de utilidad pública, y lo define como el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.

La Ley Mexicana es un nuevo modelo en la materia, debido a que por la distribución de competencias en la materia, para los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), permite una forma más eficaz de gestión ambiental, estando la solución de los problemas en el mismo nivel que se genera.

Del breve análisis que se ha realizado en este apartado podemos concluir que la legislación ambiental en América Latina se encuentra en un proceso dinámico de perfeccionamiento y formulación.

Ante un nuevo esfuerzo legislativo, por cualquiera de los países de la región, aparece un aporte. En la actualidad se cuenta con algunas instituciones comunes a todas, como es el caso de la planeación ecológica a través de la política ambiental, que en los países que se analizaron, la entienden inmersa en la política de desarrollo nacional. La necesidad de una estructura administrativa para llevar a cabo la gestión ambiental, adquiere diversas modalidades, el principio de coordinación entre dependencias gubernamentales prevalece.

Si bien falta mucho para encontrar el modelo ideal de legislación ambiental, los esfuerzos realizados en la región son de tomarse en cuenta. Para lograr mejores resultados es indispensable el intercambio de información y experiencias entre los países de América Latina, con fundamento en los principios de cooperación internacional que en materia ecológica se traduce en la lucha por la supervivencia como naciones independientes que pueden asegurar el futuro de las próximas generaciones de latinoamericanos.

B. *Legislación indirecta*

El medio ambiente como categoría integradora y global al relacionarse con los sistemas jurídicos, brinda la oportunidad de dar un nuevo sentido a la sistematización de las normas que se han dictado tal vez con fines distintos al ecológico. Todo tiene que ver con el

ambiente y debido a las relaciones de interdependencia, todo tiene una repercusión dentro del ecosistema. Este fenómeno se refleja también en el derecho. Así encontramos que la materia ecológica no se agota en la legislación específica, tienen que ver con ella casi todas las normas que conforman el sistema jurídico.

Se pueden detectar tres tipos de normas: unas que constituyen simple prolongación o adaptación a las circunstancias actuales de la legislación sanitaria o higienista del siglo pasado y de la que, también en épocas anteriores, protegía el paisaje, la flora y la fauna; otras de cuño moderno y de base ecológica aunque de dimensión sectorial, para el aire, el agua, el ruido, etcétera; y otras, por fin, más ambiciosas y que intentan conectar con la interrelación de los factores en juego, recogiendo en una normativa única todas las reglas relativas al ambiente.¹⁸

En América Latina encontramos los tres tipos, destacando la de carácter sectorial, aunque por las características de la región, cobran también importancia todas las relevantes en materia minera y, en las últimas décadas, la energía nuclear.

Destacan las normas sobre el régimen hidráulico, así como la regulación de bosques con su complemento en materia de sanidad vegetal (ver anexo).

III. REFLEXIONES FINALES

La situación de deterioro ecológico por el que atraviesa América Latina será determinante en el futuro de la región, debido a que el desajuste ecológico se encuentra reflejado ya en los niveles de productividad, afectando profundamente la balanza comercial de la región.¹⁹

La respuesta a las cuestiones ambientales se encuentra en la concepción global e integral, esta tendencia ha sido adoptada por la legislación ambiental de América Latina que refleja también una toma de conciencia de la problemática.

Falta, sin embargo, una propuesta de defensa ambiental conjunta que permita que tal y como ha sucedido a nivel interno, conforme la política ecológica regional, que surja de la reflexión que se hagan los gobiernos y pueblos latinoamericanos de cuál es el papel que en el

¹⁸ Martín Matco, Ramón, *Derecho ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 64.

¹⁹ Carmona, Kjumlich, Santin, *op. cit.*, p. 124.

futuro la región quiere llevar a cabo en el concierto histórico mundial.²⁰

De seguir la actual tendencia, de deterioro ecológico y dependencia económica, muchos de los países latinoamericanos serán objeto de planes de emergencia y de asistencia económica externa que pondrán en peligro su independencia y autonomía políticas. Esta amenaza se empieza a conformar a través de formas desarrolladas de colonialismo, que empiezan a percibirse en la región.²¹

Lo que podemos ofrecer como región no son únicamente nuestras zonas de reserva natural y nuestras "rarezas" naturales, debemos aceptar el reto de encontrar nuevas formas de organización económico-social a través de conceptos como el ecodesarrollo; en esta búsqueda el derecho ambiental es un instrumento eficaz.

Lo que está en juego es el futuro alimentario y los niveles de vida de los pueblos de América Latina. Con la cooperación e integración regional se puede dar un fuerte impacto en la lucha contra el deterioro ambiental. Juntos, pueblos y gobiernos latinoamericanos deben luchar por su supervivencia. "Tenemos el deber de la esperanza."²²

IV. ANEXO:

LEGISLACIÓN QUE INCIDE EN LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL ²³

I. *Argentina*

En ausencia de un marco global se encuentra en proyecto la Ley Base para el Medio Ambiente Nacional.²⁴

²⁰ Ver la propuesta de la "Declaración de América Latina para el Uso, Comercialización y Conservación de los Recursos Naturales", *idem*, p. 148.

²¹ Nos referimos a la tendencia del llamado cambio de deuda por naturaleza.

²² Bárbara Ward.

²³ La siguiente información es con el fin de dar a conocer los resultados de la búsqueda de información legislativa sobre el tema en el archivo del Centro de Legislación del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Esta información es la que se encuentra con datos de la fecha de publicación en el *Diario* o *Gaceta* oficiales, ejemplo: D.O. 020388. En caso de que no se encuentre este dato se hace referencia a la fuente donde se obtuvo la información.

²⁴ Baigun, David, "La politique pénale et la protection de l'environnement dans la République Argentine", *Revue Internationale de Droit Pénale*, año 49, núm. 4, 49 trimestre de 1978, p. 49.

Dentro de las leyes relativas encontramos: ²⁵

- Ley núm. 20.481: regula el régimen tendente a evitar la contaminación de las aguas fluviales y puertos por vertimiento de hidrocarburos.
- Ley núm. 20.280: preservación de los recursos del aire.
- Ley núm. 13.908: protección a la fauna.
- Ley núm. 20.531: protección forestal.
- Leyes núms. 20.466, 20.496, 20.418: relativas al manejo de sustancias tóxicas y venenos.
- Ley núm. 20.247: regula la comercialización de granos y productos fotogenéticos.
- Ley núm. 20.316: explotación de fungicidas.
- Ley núm. 18.594: parques nacionales y monumentos y reservas nacionales.
- Ley núm. 20.560: Ley de Promoción Industrial.
- Ley núm. 4295 (BO 270384): Código de Aguas.

2. Brasil

La ley en la materia, de una y otra forma, recopila la legislación y la política ambiental; sin embargo, destacan algunas disposiciones sobre el control de la contaminación.

— Medidas sobre el vertimiento de residuos tóxicos o aceitosos en las aguas interiores o litorales del país, D. núm. 50877, 29 de junio de 1961, *D.O.* de la misma fecha.

— Ley Federal núm. 5.318 del 29 de septiembre de 1967 y núm. 1.413 de 14 de agosto de 1975.

— Ley del Estado de Río de Janeiro, núm. 134, de junio de 1975.

— Ley del Estado de São Paulo, núm. 977, 31 de mayo de 1975.

— Ley Municipal de Porto Alegre, núm. 12, 7 de enero de 1975.

— Ley Contra el Ruido del Estado de Río de Janeiro, núm. 126, 10 de mayo de 1977.

— Ley de Protección de Áreas Verdes — Municipal de Salvador na Bahia, núm. 2826, 13 de septiembre de 1976.

— Ley de Parques Nacionales, núm. 2440, 2 de octubre de 1954.

— Ley de Protección de Contaminación de la Bahía de Guanabara, núm. 1476, 23 de octubre de 1967.

²⁵ Datos obtenidos del Centro de Legislación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- Ley de Protección de Contaminación de Aguas Interiores del Estado de Pernambuco, núm. 6.058, 29 de noviembre de 1969.
- Ley Municipal de Ruidos Urbanos, núm. 5.318, 29 de septiembre de 1967.
- Códigos de Aguas, núm. 24.643, 10 de julio de 1934.
- Ley de Política Nacional de Saneamiento, núm. 5.318, 26 de septiembre de 1967.
- Código Nacional de Salud, núm. 49.974-A, 21 de enero de 1961.

3. Colombia

Debido a la sistematización de su Código de Recursos Naturales son pocas las disposiciones que quedan fuera en materia de recursos renovables; se relaciona con este tema, el acuerdo 020 de 1981 sobre el aprovechamiento de Bosques Artificiales (*D.O.* del 30 de julio de 1981).

Respecto a otras materias encontramos:

- Aprobación del Convenio de Cooperación sobre los usos pacíficos de la energía nuclear entre los gobiernos de Colombia y Brasil, L. C. 26 de 1948 (051084, *D.O.* del 31 de octubre de 1984).
- Normas sobre el descubrimiento, explotación, beneficio y distribución de sustancias radioactivas, D. núm. 2638 (6 de octubre de 1965, *D.O.* del 19 de octubre de 1955).

4. Costa Rica

— La política seguida por el Estado costarricense ha consentido en dictar una gran cantidad de leyes y decretos relativos al manejo de recursos naturales y la protección del ambiente.²⁶ Al respecto encontramos:

- Reglamento de la Ley Forestal, reforma a varios artículos, decreto núm. 13907-A, G, 20 de octubre de 1982.
- Preservación del Medio Ambiente Marino y Fluvial, decreto núm. 1288-T, *D.O.* del 15 de enero de 1981.
- Establecimiento del Sistema Nacional de Protección y Mejoramiento del Ambiente, decreto núm. 12194, *D.O.* del 22 de enero de 1981.
- Fondo de Parques Nacionales, decreto núm. 8488 G 190578, t. IV.

²⁶ González Ballar, Rafael, "Política, derecho y medio ambiente", *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 54, septiembre-diciembre de 1985, p. 29.

5. Cuba

Además de la legislación especial contiene en su Código Penal algunas disposiciones relativas a cuestiones ambientales; también encontramos disposiciones sobre:

- Reglamento Sanitario de Plaguicidas, RE núm. 143, 6 de septiembre de 1984.
- Requisitos de la calidad sanitaria del agua potable, RS núm. 67, G. O. 290584.
- Decreto que crea la Comisión Nacional de Energía, D.L. núm. 70, GO 090683.
- Reglamento de las Comisiones de Ahorro de Energía, R. E. núm. 02183 GO 211083.

6. Chile

Encontramos diversas disposiciones: ²⁷

- Ley de Conservación de Fauna, núm. 4601, 1929.
- Ley de Pesca, decreto 1130, 1959.
- Ley de Sanidad Vegetal, núm 9006, 1949.
- Ley de Neutralización de Residuos Provenientes de Plantas Industriales, núm. 3133, 1916.
- Decreto núm. 2419 de clasificación de industrias.
- Ley núm. 9006, 1948: Creación del Ministerio de Agricultura.
- Código Sanitario, decreto-ley núm. 725, 1968.

7. Ecuador

Es uno de los países más activos en lo que a legislación ambiental se refiere, destaca entre ella:

- Reglamento del Aire en Ecuador, acuerdo núm. 975, 230882.
- Reglamento de Uso de Pesticidas, acuerdo núm. 444, 090994.
- Ley de Energías no Convencionales, núm. 240382, 160482.
- Prestación de Asistencia Técnica con el OIEA, 161276.
- Adhesión al Convenio Int. relativo a la intervención en alta mar por accidentes que causen contaminación por hidrocarburos, decreto núm. 936 A. 241176, 091276.

²⁷ Rotman, Edgardo, "Notes on Chilean Environmental Law", *Legal Protection of the Environment in Developing Countries*, México, UNAM-IIJ, 1976, pp. 359 a 362.

— Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, decreto núm. 374, 210576; 310576.

— Ley de Uso y Aprovechamiento de Materiales Radioactivos 01121965, 02121965.

8. *Guatemala*

Cuenta con la ley en la materia y se complementa con las siguientes disposiciones:

— Ley Forestal, DL núm. 118-84, D.O. 201284.

— Reglamento para la Concesión de Licencias Especiales de Pesca Marítima, R. 280279 DCA, 6 de marzo de 1979.

— Reglamento General de la Ley de Hidrocarburos, acuerdo núm. 1034-83, D.O. 161283.

— Código de Salud, decreto núm. 45-79, D.O. 060979.

— Reglamento para el Control y Movilización Interna de Animales, acuerdo núm. 497-84, D.O. 060784.

— Creación del Consejo Nacional de Energía, D.O. 120182.

9. *Honduras y Nicaragua*

Encontramos sólo dos disposiciones en nuestra búsqueda, el Acuerdo entre los Gobiernos de España y Honduras sobre Conservación de la Naturaleza y Desarrollo Forestal, del 10 de marzo de 1982, y en Nicaragua la Ley de Contaminación por Ruidos, del 28 de junio de 1948.

10. *Perú*

Encontramos las siguientes disposiciones:

— Creación del Instituto Nacional de Planificación y Coordinación de Programas Ambientales, DS núm. 011-83, 090383.

— Reglamento de Registros Genealógicos Zootécnicos del Perú, DE RLJ 100585.

— Prohibición a los centros industriales de arrojar gases a la atmósfera 230861.

— Prohibición de ruidos molestos en perímetros urbanos 301057.

— Disposiciones a las que quedan sometidas las sustancias radioactivas que se utilizan como combustible esencial para la generación de energía nuclear 180156.

11. Uruguay

Encontramos las siguientes disposiciones: ²⁸

- Ley sobre Riquezas del Mar de 1969.
- Código de Aguas de 1978.
- Ley de Recursos y Economía Forestal de 1968.
- Decreto sobre Plaguicidas Agrícolas de 1977.
- Reglamento para prevenir la contaminación del mar por hidrocarburos, *D. O.* del 3 de noviembre de 1980.
- Decreto de Protección de Fauna Silvestre, *D. O.* del 30 de diciembre de 1981.
- Control de Contaminación de Aguas, *D.O.* del 1 de mayo de 1979.
- Ordenanzas sobre Basurales y Terrenos Baldíos, *D.O.* del 29 de septiembre de 1977.
- Normas de Introducción de Plantas, *D.O.* del 4 de diciembre de 1978.
- Ordenanzas de Ruidos Molestos, *D. O.* del 18 de octubre de 1977.
- Ley de Creación del Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente de 1971.
- Ley que aprueba la Política Nuclear de la República del Uruguay, *D.O.* del 13 de mayo de 1980.

12. Venezuela

Ha expedido sobre la materia las siguientes disposiciones: ²⁹

- Ley Forestal de Suelos y Aguas, diciembre de 1965.
- Ley de Protección de la Fauna Silvestre, 11 de agosto de 1970.
- Ley de Pesca de Perlas, 6 de octubre de 1944.
- Ley de Vigilancia para Impedir la Contaminación de las Aguas por el Petróleo, 25 de noviembre de 1937.
- Ley de Abonos, 3 de julio de 1964.
- Reglamento de Uso, Conservación y Mejoramiento de la Zona Ribereña del Lago de Maracaibo, *GO. Lo 32 325*, 2 de octubre de 1981.

²⁸ Datos obtenidos en Oliveira, Irma María, *La selva muere*, Montevideo, Ed. La Banda Oriental, 1987, p. 142.

²⁹ Rieber de Bentata, Judith, "Venezuelan Legislation and Public Administrative Organization Relative to Environmental Protection", *Legal Protection of Environment in Developing Countries*, *cit.*, pp. 395 a 409.

—Reglamento parcial núm. 4 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Clasificación de las Aguas, decreto núm. 2831, 20 de octubre de 1978.

—Ley Aprobatoria de las Enmiendas a la Convención Internacional para Impedir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, decreto de 18 de septiembre de 1978, G.O. 260978.

María del Carmen CARMONA LARA