

Notas

Protección jurídica de la naturaleza y los recursos naturales

Ricardo Soberón Garrido

EL DESARROLLO DE LA tecnología y la ciencia, el aumento incesante de la población y los modelos vigentes de desarrollo económico, ponen cada vez en mayor peligro la base sobre la cual se sustenta la vida sobre la tierra: el equilibrio ecológico entre los seres que la habitan y su medio. En síntesis, la causa fundamental de la crisis ecológica en el mundo es la irracional intervención del hombre en los procesos naturales. Esta crisis debe ser enfrentada de manera multidisciplinaria por la ciencia política, la economía, la sociología, la biología, la economía y el derecho.

Ha sido necesario llegar a una situación límite para que los estados, independiente o conjuntamente, adopten normas jurídicas relativas a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, bajo la modalidad de tratados internacionales, normas constitucionales, códigos ambientales, leyes orgánicas, normas penales y/o reglamentos administrativos.

El conjunto de normas, más los principios y doctrina que inspiran la protección legal de la naturaleza conforman el derecho ambiental, que se puede definir como la disciplina científica encargada de cuidar por el manejo adecuado del medio ambiente y los recursos que lo conforman, así como de prevenir y castigar su deterioro. En el futuro, es de esperar que a las normas y principios existentes se agreguen fallos jurisprudenciales que amparen este nuevo bien jurídico.

Es curioso, pero la naturaleza jurídica de cada una de estas disposiciones puede diferir en cuanto unas pueden ser constitucionales (artículo 123 de la Constitución); otras, de carácter administrativo (Resolución Ministerial 105-86-PE que prohíbe la captura del recurso trucha); y, otras, de carácter penal (artículo 274 del Código Penal vigente, que se refiere a la contaminación del agua potable destinada al uso de las personas). Sin embargo, todas esas disposiciones tienen una finalidad común: permitir que los seres humanos podamos convivir armoniosamente con la naturaleza y, a la vez, impedir o sancionar los actos que puedan interferir con esta finalidad.

CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

En realidad, es muy difícil tener un único concepto de lo que es el medio ambiente. Lo evidente es que gramaticalmente la palabra medio ambiente es una tautología porque las palabras "medio" y "ambiente" son sinónimas. Sin embargo, este defecto lingüístico ha sido aceptado unánimemente por científicos, políticos, juristas, e, inclusive, la mayoría de normas y documentos nacionales e internacionales se refieren al medio ambiente como un único concepto.

Para efectos de este trabajo, utilizaré la aproximación hecha por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que lo define como "... los elementos que interactúan física, química y biológicamente con los organismos vivos, influyendo sobre su existencia de alguna manera relevante. Tales elementos pueden ser naturales, artificiales o inducidos por el hombre"¹.

Esta definición abarca como elementos propios los océanos y las aguas continentales, la atmósfera que nos rodea y el medio terrestre con los diferentes ecosistemas que se desarrollan en él. Como podrá observarse, la anterior es una definición dinámica porque el medio ambiente también lo es. Cuando oímos hablar del equilibrio ecológico se hace referencia a la permanente y delicada interacción en que se encuentran los organismos vivos, incluido el ser humano.

¹ Programa Regional sobre desarrollo de la legislación y del marco institucional ambientales en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente 1985. Pág. 8.

Los recursos naturales, son "... algo que el hombre encuentra en su medio natural y que puede explotar de alguna manera en su propio beneficio"².

Los recursos se dividen en renovables y no renovables, respectivamente, si son agotables en el tiempo (como el petróleo y el carbón) o no lo son (los recursos pequeros, agrícolas).

Existen muchos aspectos no definidos en materia ambiental, sobre todo en relación con el desarrollo de la humanidad, el crecimiento económico de los países y las limitaciones intrínsecas de nuestro planeta. En el aspecto jurídico, faltan precisar y consolidarse algunos puntos como el sujeto que detenta el derecho, la inexistencia de sistemas de responsabilidad por daños ambientales en el ámbito nacional e internacional, la adecuación de normas obsoletas a las actuales circunstancias, que hacen de muchas actividades humanas un peligro para la naturaleza. Sin embargo, éste es un campo nuevo que tiene que contestar éstas y otras interrogantes.

Anteriormente, hice referencia a las distintas maneras que existen en el Perú para proteger nuestro acervo ambiental, y a su distinta naturaleza. Me ocuparé ahora de analizar los tres niveles de protección existentes.

PROTECCION ADMINISTRATIVA

Es antiguo el interés de los gobiernos peruanos por proteger los recursos naturales y el entorno. El 5 de Julio de 1825, Simón Bolívar promulgó un decreto que prohibía la matanza de las vicuñas, so pena de sufrir una multa de cuatro pesos por cada animal muerto. El Código de Aguas del 24 de Febrero de 1902 establecía en su artículo 220:

"Cuando un establecimiento industrial comunique a las aguas sustancias y propiedades nocivas a la salubridad o a la vegetación, el Concejo Municipal respectivo dispondrá que se haga un reconocimiento facultativo, y si resultare cierto el perjuicio mandará que se suspenda el trabajo industrial hasta que sus dueños cumplan con lo que se les ordene para evitar

2 Recursos Naturales de los Países en Desarrollo, Investigación, Explotación y Utilización Racional. Informe del Comité Asesor sobre la aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo. Onu, Nueva York, 1970, Pág. 5.

el daño". La protección de ciertas especies animales y forestales, medios naturales y otros recursos usados por el hombre, ha dado lugar a disposiciones de carácter administrativo, a cargo de los ministerios (Agricultura, Pesquería, Salud, Industrias, Energía y Minas) y municipalidades correspondientes, dentro de su jurisdicción. En el caso de la actividad de maricultura (D.S. 26-82-PE), recursos mineros (Decreto Leg. 109) y forestales (Dec. Ley 22147), el Estado peruano otorga concesiones y firma contratos de extracción forestal a la persona que reúna ciertas cualidades para la explotación del recurso, dentro de ciertos límites y condiciones. En el caso de los recursos animales (terrestres o hidrobiológicos), la explotación de éstos se encuentra limitada por vedas periódicas.

En el caso de los medios y paisajes naturales, el Estado ha creado el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (D.S. 160-77-AG) que regula los Parques Nacionales, las Reservas Nacionales, los Santuarios Nacionales y los Santuarios Históricos. Los Parques y Santuarios Nacionales tienen el carácter de intangibilidad, es decir, el mantenimiento absoluto en estado natural de sus condiciones, mientras que las Reservas sólo pueden ser utilizadas por el Estado mismo.

El mayor problema con las normas de carácter administrativo no es su inexistencia, sino cómo lograr su cumplimiento. Resulta muy difícil para los organismos de un Estado con pocos recursos controlar lo que se hace y no se hace dentro de un territorio extenso y agreste. Otro problema es la diversidad de normas e instituciones encargadas de controlar determinadas actividades; por ejemplo, sobre la Reserva de Paracas intervienen los ministerios de Pesquería, Marina, Agricultura y dos concejos provinciales. Por último, cuando los intereses económicos son muy grandes no hay prohibiciones ni multas que impidan la sobreexplotación de los recursos. La anchoveta, las conchas de abanico y los langostinos, son un ejemplo.

PROTECCION PENAL

El Código Penal de 1924 contempla, en la Sección Séptima, (Delitos contra la Seguridad Pública), Título IV (Delitos contra la Salud Pública), los artículos 274 a 280, tipifican como delitos aquellos actos intencionales, que causen la contaminación, con sustancias nocivas, del agua potable (art. 274). Los artículos siguientes se refieren a otros actos como la fabricación, comercialización de productos peligrosos; la propagación intencional de enfermedades peligrosas, parásitos en la actividad agrícola, epizootias en los animales domésticos. El bien jurídico prote-

gido por estos artículos es la Salud Pública, entendida como “. . . normalidad fisiológica de los individuos que forman un grupo social, o habitan en un pueblo determinado”³.

Sin embargo, son dos bienes jurídicos diferentes: la salud pública y el medio ambiente. Para calificar un delito contra la salud pública se debe atender a los efectos del acto criminal exclusivamente en relación a las condiciones sanitarias de la comunidad. Mientras tanto, para calificar un delito contra el medio ambiente y los recursos naturales no es necesario el efecto perjudicial sobre la salud de las personas (aunque muchas veces van juntos) sino sobre la naturaleza y sus recursos.

En la actualidad, los medios para atentar contra la naturaleza, sus recursos e inclusive contra la salud humana, son múltiples. Por ejemplo, el actual código penal no contempla los efectos negativos para la agricultura del uso indiscriminado de insecticidas, la contaminación atmosférica producida por las emanaciones industriales, la contaminación marítima producida por los derrames petroleros, los desechos radiactivos, etc.

Si concluimos que la naturaleza y los recursos naturales son ya un bien jurídico definido, que merece la protección penal, entonces deben tipificarse como nuevos delitos los actos que produzcan la depredación de un recurso natural que rompa el equilibrio ecológico de un lugar, o que viole con caracteres de gravedad las imposiciones administrativas descritas anteriormente. Otros planteamientos que deben ser considerados en este nuevo impulso de protección penal del entorno y sus recursos son los siguientes:

- los delitos contra el medio ambiente y sus recursos son de peligro y no de resultado.
- las personas jurídicas, son en gran medida, los sujetos que alteran más negativamente las condiciones ambientales: el Estado y sus empresas, las empresas nacionales y extranjeras.

El Proyecto del Código Penal, publicado el 8 de Junio de 1984, contempla un título exclusivo que tipifica los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente: Sección X (delitos contra la seguridad pública), Título IV, artículos 283 a 289.

³ Derecho Penal, Parte Especial; ABASTOS Manuel, pág. 130, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

El primer acto antijurídico contemplado lo constituyen las emanaciones en la atmósfera, o el vertimiento en los espacios marinos o fluviales, de sustancias que perjudiquen "... a las personas, a la vida animal, bosques, espacios naturales ..." (art. 283). El segundo acto imputable se refiere a aquellos funcionarios que otorguen cualquier tipo de autorización para la realización de una industria o actividad en condiciones que produzcan contaminación (art. 284). El siguiente artículo se refiere a las actividades ligadas a desperdicios que puedan ser nocivos y que sean depositados o vertidos sin cumplir las prescripciones impuestas en la autorización obtenida. El artículo 286 es relevante porque se refiere a los daños producidos en un espacio natural protegido. El artículo 287 está dedicado a la tala ilegal de árboles. El penúltimo artículo se refiere a la explotación minera no autorizada. Por último, el artículo 289 preceptúa que para los anteriores casos no será necesario el elemento intencional, y se castigará con las penas mínimas el acto cometido a título de culpa (negligencia, impericia, imprudencia).

PROTECCION CONSTITUCIONAL

La consagración del medio ambiente como objeto de protección constitucional cualitativamente significa un avance en su protección. Permite el acceso a las garantías constitucionales adecuadas para evitar la violación del atributo por parte de otros particulares o del mismo Estado. El medio ambiente sano es un nuevo derecho humano que forma parte de un conjunto mayor de atributos, como son los derechos a la paz, al desarrollo, al desarme, al patrimonio común de la humanidad, que suponen una conducta fraterna y solidaria por parte de la comunidad internacional, los Estados y las personas. Se les denomina también derechos de la tercera generación porque siguen cronológicamente a los derechos civiles y políticos (primera generación), y a los económicos, culturales y sociales (segunda generación), como consecuencia de su desarrollo histórico, a partir de la Revolución Francesa.

Las características fundamentales de este atributo son su oponibilidad al Estado y su exigibilidad frente a él. Esto quiere decir que el sujeto activo del derecho —se cree erróneamente que sólo es el hombre— puede oponerse al comportamiento del Estado, cuando su derecho a gozar de una calidad de vida sana se ve amenazado o vulnerado; pero, también, puede exigirle al Estado una determinada conducta, para que las condiciones de vigencia de su derecho sean cada vez más efectivas.

Señalaba que, en la mayoría de los casos, el ser humano es el receptor del atributo, pero esto no siempre es así. En el caso de las comunidades campesinas, la contaminación de los ríos de la sierra causadas por los relaves mineros perjudica a cientos de personas que dependen de aquéllos y sus recursos. Las industrias de harina de pescado y la siderúrgica, ubicadas en Chimbote, producen polución y mal olor, que resultan insoportables para la salud de sus habitantes. En un nivel mayor, los derrames de petróleo en los océanos puede perjudicar a más de un país ribereño. Los ensayos nucleares realizados por Francia en el Pacífico Sur causan radiaciones en las islas cercanas e, inclusive, en la costa occidental de América del Sur. En estos casos, el daño surte sus efectos contra una multiplicidad de personas: pueblos, ciudades y naciones. Esto origina serios problemas de representación al momento de accionar ante los tribunales para detener el acto o conseguir la reparación correspondiente. Por ello, se considera al medio ambiente como un atributo individual y colectivo a la vez, en tanto sean uno o muchos los sujetos interesados en salvaguardar las condiciones naturales de nuestro planeta.