

UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE DERECHO

**ALCANCES SOBRE  
POLITICA NACIONAL AMBIENTAL**

MEMORIA DE GRADO PARA OPTAR AL TITULO  
DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS

Mabel Natalí Iturrieta Bascuñán  
Mireya Eugenia López Miranda

1992

# UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE DERECHO

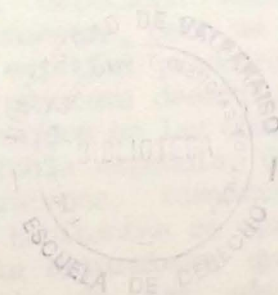
84.5(83)  
E 91a  
1992

## ALCANCES SOBRE POLITICA NACIONAL AMBIENTAL

MEMORIA DE GRADO PARA OPTAR AL TITULO  
DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS

18538

Mabel Natalí Iturrieta Bascuñán  
Mireya Eugenia López Miranda

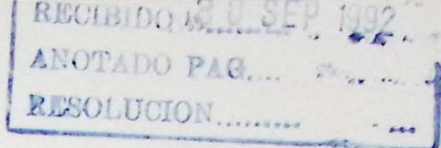


1992



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
CASILLA 3325 — CORREO 3 — VALPARAISO - CHILE

ESCUELA DE DERECHO



VALPARAISO, octubre 1 de 1992.

SEÑOR

ITALO PAOLINELLI MONTI

DECANO FACULTAD DE DERECHO

PRESENTE

REF.: Informa Memoria egresadas  
Srtas. **Mabel Iturrieta  
Bascañán y Mireya López  
Miranda**, sobre "Alcances  
sobre Política Nacional  
Ambiental."

De mi consideración:

Tengo el agrado de informar la Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, que han presentado las egresadas de Derecho Srtas. **MABEL ITURRIETA BASCAÑAN y MIREYA LOPEZ MIRANDA**, sobre el tema "Alcances sobre Política Nacional Ambiental".

El tema tratado es de gran importancia en relación con el Ambiente, posiblemente el más importante, puesto que la falta o carencia de política ambiental explícita, es una de las deficiencias que más ha contribuido al deterioro de los más diversos elementos o partes del Ambiente Nacional, pues sólo una política concebida en términos racionales, permitirá que los actos humanos con relevancia ambiental, adquieran coherencia y consistencia sistémica.

-- Las autoras, configuraron un marco teórico de referencia material, en base al denominado proyecto Frei, presentado como iniciativa parlamentaria en noviembre de 1991, y terminaron su trabajo a fines de agosto de 1992, pocos días antes que ingresara, como Mensaje del Ejecutivo, el Proyecto de Ley de Bases en materia Ambiental, preparado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

La Memoria presentada consta de cuatro Capítulos, más una introducción y Conclusiones.

Su primer capítulo se refiere y contiene desarrollos generales respecto del deterioro ambiental silvícola, atmosférico, acústico e hídrico, que muestra, como se ha abusado del ecumen nacional, posiblemente porque no existían principios y normas claras y unívocas sobre el ambiente. El panorama descrito es desolador. La Memoria, en base a antecedentes contenidos en las obras de Rafael Elizalde y Cristian Rojo, destacan la silvofobia española, desarrollada en los 800 años de luchas contra los sarracenos, transmitida a través de proceso de transculturación, a los habitantes de nuestro territorio, que con tanta fiereza han tratado a la Naturaleza, que nos cobija. Este capítulo termina con un análisis de las más importantes controversias o antagonismo existentes entre la Economía, y el Medio Ambiente, destacando



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
CASILLA 3325 — CORREO 3 — VALPARAISO - CHILE

ESCUELA DE DERECHO

las fallas del mercado, como sistema reasignador de recursos y medios, y los terribles efectos que se derivan de las denominadas deseconomías externas o externalidades, posiblemente la cuestión medular en materia ambiental, por la importancia que día a día adquiere la necesidad de incrementar cuantitativamente y cualitativamente, los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades humanas y su impacto sobre la dotación de recursos del planeta, materia que de sobra muestra la necesidad absoluta de contar con Políticas Ambientales explícitas.

El Capítulo Segundo contiene referencias a la necesidad de una legislación ambiental clara y sistemática, las fases o niveles de actuación ambiental, una caracterización global de las normas nacionales, una breve descripción de las Leyes marco, de bases o de encuadramiento, que sería el tipo de norma-soporte, más adecuado para contener la política ambiental nacional, para finalizar con el análisis de algunos casos americanos, pudiendo destacarse lo ocurrido en Colombia, país que desde 1974 tiene en vigencia un Código Ambiental, elaborado con ayuda de expertos internacionales, pero que todavía no se internaliza en la conciencia de los colombianos, que siguen depredando y deteriorando el ambiente, haciendo caso omiso de tan completa y elegante normativa.

El Capítulo Tercero contiene un análisis general descriptivo sobre una gama de instrumentos y medidas jurídicas protectoras del ambiente, concepción, señala objetivos y formulan alcances sobre algunos principios básicos de operatividad, de las Políticas Ambientales, de tanta importancia, como son la multisectorialidad y especialidad de dichas políticas, el empleo de medidas o instrumentos de Política Económica, tales como incentivos y subsidios, regulaciones directas, tales como cuotas, derechos y concesiones, vedas, zonificaciones, permisos de establecimiento, de explotación y otros, las evaluaciones de impacto ambiental, el financiamiento de estas políticas, los métodos de formulación, y los principios ambientales básicos. Como puede apreciarse, la sola indicación del contenido de éste capítulo, revela la modernidad de los puntos de vista adoptados por las Memoristas y el dominio adquirido en un tema, de suyo complejo.

El Capítulo Quinto contiene un análisis del proyecto Frei, iniciativa parlamentaria ingresada a tramitación en el Congreso, anteproyecto que sirvió de base o pretexto, para esta Memoria, que contiene un estudio teórico muy completo acerca del momento prenormativo, para el establecimiento de una Política Ambiental, en cualquier lugar y época, pero conteniendo referencias y antecedentes de la realidad nacional.

Para finalizar, expreso al señor Decano que la Memoria comentada, cumple con creces todos y cada uno de los requisitos y condiciones establecidos para esta clase de Trabajos, tanto en el fondo como en su forma. En efecto, la importancia del tema aumenta día a día, a tal punto que puede considerarse crucial para el futuro, atendido que ninguna persona en su sano juicio, puede admitir que continúen, a pretexto de consideraciones económicas, toda la serie de agresiones que hemos y continuamos llevando a cabo contra parte de la naturaleza que nos ha tocado gestionar. El estilo es claro, preciso, sencillo y muy ameno,



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
CASILLA 3325 — CORREO 3 — VALPARAISO - CHILE

ESCUELA DE DERECHO

el régimen de citas y notas es adecuado, la profundidad de tratamiento es adecuada y, como conclusión general, este profesor guía estima que se trata de una verdadera contribución para el estudio de un tema trascendente, que merece seguir siendo tratado en otros trabajos de esta misma especie y que, califico con nota seis como cinco (6.5) para todos los efectos legales.

Saluda atentamente al señor Decano,



PNM/jjr.



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
CASILLA 3325 — CORREO 3 — VALPARAISO - CHILE

ESCUELA DE DERECHO

RECIBIDO... 29-OCT 1992  
ANOTADO PAG...  
RESOLUCION.....

Valparaíso, octubre 27 de 1992.

SEÑOR  
ITALO PAOLINELLI MONTI  
DECANO DE LA FACULTAD  
PRESENTE

REF.: Informa memoria de egresadas Srta. Mireya López M. y Mabel Iturrieta B., intitulada "Alcances sobre política nacional ambiental".

---

Distinguido señor Decano:

Me permito informar a usted la memoria de prueba para optar al Grado de Licenciadas en Ciencias Jurídicas y Sociales de las señoritas egresadas MIREYA LOPEZ MIRANDA y MABEL ITURRIETA BASCUÑAN, intitulada "ALCANCES SOBRE POLITICA NACIONAL AMBIENTAL".

El tema informado a través de ciento sesenta y ocho páginas desarrolla un estudio sobre el desarrollo de una política ambiental intitulada "Alcance sobre política ambiental".

Para su elaboración y desarrollo se distribuye el tema en cuatro capítulos, iniciándose con el Capítulo I destinado a analizar el rol del hombre y su medio ambiente, dedicado a hacer resaltar el deterioro ambiental y su influencia en la economía de los Estados.

En el Capítulo II se aborda la problemática ambiental a la luz de la legislación, particularmente en el derecho comparado americano, destacándose la situación en Colombia, que desde 1974 tiene en vigencia un Código Ambiental.

El Capítulo III lo destinan el análisis de las Políticas ambientales y los instrumentos jurídicos aplicables, medidas preventivas recomendables y particularmente los medios de Información y educación a la comunidad.

Termina el Capítulo III con la elaboración de un Marco Jurídico institucional enfocando sus principios jurídicos fundamentales.

Sólo en el capítulo IV se desarrolla lo esencial de su trabajo y en apretadas veintiún páginas, analizan los proyectos de Ley sobre una Política Ambiental, los instrumentos técnicos y el marco institucional necesario.



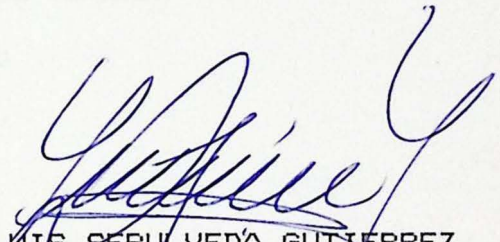
UNIVERSIDAD<sup>1</sup> DE VALPARAISO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
CASILLA 3325 — CORREO 3 — VALPARAISO - CHILE  
ESCUELA DE DERECHO

En las conclusiones a través de cinco páginas formulan sus particulares puntos de vista al concluir su versado trabajo desarrollado en sus ciento sesenta y nueve páginas.

En opinión del profesor informante que suscribe, el tema fue desarrollado en forma seria y documentada por las postulantes Srtas. López e Iturrieta, utilizando una metodología adecuada para este tipo de trabajos.

Fundado en estos antecedentes, se resuelve aprobar la Memoria de las Srtas. Mireya López Miranda y Mabel Iturrieta Bascuñán, intitulada "Alcances sobre una política nacional ambiental", con la calificación general seis (6.0).

Es cuanto puedo informar al señor  
Decano,



LUIS SEPULVEDA GUTIERREZ  
PROFESOR INFORMANTE

LSG/jjr.

"Bajo los volcanes,  
junto a los ventisqueros,  
entre los grandes lagos,  
el fragante, el silencioso,  
el enmarañado  
bosque chileno...  
los gigantescos  
Raulies levantan su  
encrespada  
estatura, un pájaro  
de la selva fría cruza,  
aletea,  
se detiene entre los sombríos  
ramajes, y luego desde su  
escondite suena  
como un Oboe... me  
entra por las narices  
hasta el alma el aroma  
salvaje del Laurel,  
el aroma oscuro  
del Boldo... el Ciprés de  
las Guaytecas interpreta  
mi paso... es un mundo vertical:  
una nación de pájaros  
una muchedumbre de hojas.  
Quien no conoce  
el bosque chileno  
no conoce este  
planeta"

Pablo Neruda

## INTRODUCCION

El presente trabajo, pretende mediante un análisis global poner de manifiesto, la ausencia de una solución jurídica integral al problema ecológico chileno.

Advertimos la escasa bibliografía que existe a disposición de los interesados, la carencia de textos, sobre todo en temas puntuales, de carácter jurídico, como es el caso de las leyes marco, donde notamos la ausencia de desarrollo doctrinario sistematizado.

Previamente y para una mayor comprensión del tema enfocado, hemos efectuado un somero análisis de las principales deficiencias ambientales y su incidencia en el plano económico.

A continuación signamos la necesidad de una reglamentación adecuada al tema en cuestión, concluyendo que ésta debe ser de una característica determinada y definida por su visión holística y global del problema, esto es una ley de encuadre o base, que es en definitiva el modo que los países latinoamericanos en su mayoría, han adoptado para regular la problemática ambiental.

Enseguida y complementando lo anterior, se analizan los instrumentos jurídicos o de protección

ambiental, y dentro de éstos en detalle, la Política Ambiental, concluyendo con el desarrollo de los principios que deben inspirar a dicha política.

Finalmente nos referimos al único proyecto de ley conocido sobre este tema, propuesto al Congreso Nacional, y que tiene el carácter de ley marco, sugiriendo algunas modificaciones y adiciones.

## CAPITULO PRIMERO

### EL HOMBRE Y EL MEDIO AMBIENTE

Hace cuatrocientos años con el resurgir del intelecto y la ciencia el hombre moderno comenzó a presumir que podía actuar al margen de las leyes de la naturaleza.

La preocupación por el medio ambiente surge a comienzos de los años sesenta, como reacción ante cierto tipo de problemas que preocupan particularmente en los países y dentro de estos, en las zonas que habían alcanzado un alto nivel económico. Aparece ligado casi siempre a problemas de contaminación o a la degradación de determinados espacios bien conocidos por su belleza o por algunos aspectos notables desde el punto de vista ecológico.

Las causas básicas de los problemas ambientales son muy complejas y están profundamente enraizados en nuestro género de vida. Entre ellas se pueden señalar: la tendencia hasta hace poco vigente, del desarrollo cuantitativo; la omisión por el sistema de producción de presentar una contabilidad completa en la que se incluyan los costos sociales de la contaminación ambiental; el fallo de no considerar los factores ambientales como parte necesaria de las técnicas de

planeamiento y adopción de decisiones; la inadecuación de nuestras instituciones y normas para tratar y solucionar problemas que traspasan nuestros límites jurídicos tradicionales; la dependencia a que se ha llegado respecto a los bienes que nos son imprescindibles, sin prestar la menor atención al impacto que producen sobre el medio ambiente y, lo más importante, la falta de percepción del medio como una totalidad y no haber comprendido ni reconocido la interdependencia básica en que se encuentran todas sus partes, incluido el hombre mismo.

Tales causas, tan profundamente arraigadas, no se las puede eliminar de la noche a la mañana ni se las puede corregir de un plumazo, por vía legislativa. Hacen falta nuevos conocimientos, nuevas actitudes y formas de percibir las cosas que los afiancen en los gobernantes, la industria, los profesionales, y a todos y cada uno de los ciudadanos. Es necesario también una red de comunicación para la difusión y adquisición de información respecto a la problemática ambiental. Sin embargo dichos actos comunicacionales no serán suficientes en tanto no sean capaces de entregar información de la realidad contingente, local e inmediata que involucra al individuo que se informa. Pensamos también que es importantísimo entregar una base científica apropiada para un buen entendimiento de la dinámica de los sistemas ecológicos afectados por la actividad humana. Además deben hacerse esfuerzos para que la defensa del medio ambiente surja de las diversas áreas de ocupación, en una forma autónoma y creativa.

## CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE

El medio ambiente es un concepto tecnológico, histórico, cultural, como señalan Barbara Ward y René Dubos, el ser humano habita en dos mundos, uno que es el mundo natural de las plantas, de los animales, del suelo, del aire, y del agua, un mundo que ha precedido al hombre en miles de millones de años y del cual evidentemente este forma parte. El segundo es el de las instituciones sociales y de los artefactos que el hombre construye para sí mismo utilizando las herramientas, su conciencia y sus sueños y para crearse un medio doblegado a su dirección y sus intenciones.

En este sentido el hombre se encuentra entre ambas esferas y es evidente que sus interferencias con el entorno o mundo natural han ido creciendo con la evolución de la civilización. Max Nicholson ha puesto de relieve que hasta una época relativamente reciente la influencia ejercida por el hombre sobre el medio físico ha sido en general directa y concreta, traduciéndose en acciones tales como la quema y tala de bosques, conversión del suelo en tierra apta para el pastoreo o la agricultura, la modificación del curso de los ríos, etc.

Desde un punto de vista lógico ambiente, quiere decir "lo que rodea" (igual a evironement) y en sus acepciones es "aire tranquilo que rodea los cuerpos", o "circunstancias que rodean a las personas o cosas". Pero el ambiente como expresión legal, da la idea de conjunto apto para la vida, que es físicamente lo que es necesario

proteger jurídicamente, no ya como un bien individual, sino como una necesidad colectiva, para realizar armónicamente las funciones, o sea, no sólo el vivir, sino el buen vivir. (1).

Diremos que le medio ambiente se puede definir como "un sistema complejo y sensible en el cual el ser humano se instala a vivir -construye asentamientos humanos- de donde obtiene los elementos necesarios -recursos materiales y energéticos- para la satisfacción de sus necesidades físicas y espirituales, y donde descarga los desechos de sus actividades vitales". Esta es una definición bastante amplia, sin duda, pero nada de ambigua. En el hecho intenta abarcar las principales dimensiones del moderno término de medio ambiente, que finalmente es el sistema básico de la vida humana. Así, el medio ambiente es en primer lugar un sistema, lo que significa que tiene límites bien determinados y un comportamiento sujeto a leyes características. Si dichos límites están fijados por leyes económicas que son las que rigen el comportamiento de los sistemas naturales, incluyendo los seres vivos que habitan dentro de esos límites, se habla de ecosistemas: aquellos sistemas en que determinados grupos de seres vivientes hacen uso de determinado medio físico.

Este sistema cumple funciones. En primer lugar provee de recursos que son materiales o energéticos y se caracterizan por ser renovables o no renovables que están disponibles o no disponibles. Ningún concepto del

---

(1) David W Pearce, Environmental Economics, Congress, 1976.

medio ambiente que deje afuera esta función básica, primera, esencial tiene sentido en cuanto a la complejidad de los sistemas en los cuales estamos asentados.

Hay una segunda función, el medio ambiente recibe nuestros residuos. La contaminación no es más que la saturación de la capacidad que el medio ambiente tiene para recibir y asimilar y depurar los desechos en sustancias no perjudiciales. La capacidad asimilativa es entonces de alguna manera un recurso renovable y como todo recurso renovable, agotable.

En tercer lugar si hablamos de desarrollo espiritual, la calidad estética, visual, analítica, en general sensorial del medio ambiente -el paisaje y el patrimonio cultural en términos concretos- juega un rol especialmente importante. Para algunos y aquí tienen una fuerte influencia los factores subjetivos, esto último podría tener un valor muy alto, y la contaminación por ejemplo puede significar más en término de pérdida de la calidad de la ciudad (Santiago de Chile) o de la destrucción de la arquitectura tradicional (Quito) o de la peligrosidad de un tráfico caótico al extremo (Caracas), o de la desaparición de las áreas verdes (Lima) o de la delincuencia y la congestión humana (Río de Janeiro) etc. que los problemas de salud o de la pérdida de la capa de ozono. La incorporación de estos elementos ambientales de carácter intangible son una contribución importante del ambientalismo clásico que no debe ser desestimada.

Lo que está claro es la interrelación de todos estos elementos. No es posible separar una función de la otra sin distorsionar totalmente la multiplicidad de

efectos que sobre el medio ambiente en conjunto, como sistema complejo tienen cada uno de ellas en combinación con las otras.

Podríamos decir resumidamente que el medio ambiente humano es el hombre y su entorno vital, esto es el marco comprensivo y mutable de los elementos, condiciones y circunstancias de todo orden, físicas y orgánicas, en el que el hombre desenvuelve su vida. Nada por tanto, es absolutamente extraño al concepto de medio ambiente. (2)

Si en definitiva entendemos por medio ambiente el entorno biofísico natural y sus sucesivas transformaciones artificiales así como su despliegue espacial. Es en este entorno -tanto natural como construido- en el que se producen las interacciones que conlleva al proceso económico, y de hecho, la propia actividad humana y social, es en este sentido en el que se afirma que el medio ambiente es un concepto tecnológico, histórico y cultural.

El ser humano interactúa con la naturaleza, la transforma y la pliega a la mejor satisfacción de sus necesidades. El medio ambiente no es un concepto estático ni natural. Está en relación directa con el grado de desarrollo alcanzado por la tecnología y por las aplicaciones sociales de la misma. Otro tema es que por primera vez en la evolución humana la capacidad y la posibilidad de interferencia del hombre en su entorno haya llegado a cotas que históricamente no tienen precedente, por lo que se plantea como problema

---

(2) Mola de Esteban Cerrada, Fernando. "La Defensa del Medio Humano". Min. de la Vivienda. Madrid, 1972.

fundamental que el entorno biofísico natural pueda resistir los impactos provocados por los procesos económicos y sociales de nuestros días.

Antes, el concepto de medio ambiente no existía, sólo se hablaba de naturaleza, medio natural, o entorno físico. Posteriormente la naturaleza empieza a degradarse visiblemente y el ser humano, todavía ligado de algún modo a los grandes ciclos naturales empieza a reaccionar. Es por esto que el medio ambiente se transforma, nos guste o no en bandera de lucha, y en motivo adicional de conflicto de clases e intereses. El concepto aparece como una expresión típica de una problemática estrictamente contemporánea, se expande y desarrolla y comienza a hacer requerimiento a la comunidad científica y tecnológica.

#### DETERIORO AMBIENTAL. CASO CHILENO

A menudo nos vemos impactados por los medios de comunicación que muestran los deterioros experimentados por la Naturaleza, observándose daños a la flora, fauna, suelo, agua, atmósfera y demás ecosistemas, en general.

El ser humano vive como parte integrante de la Naturaleza, y querásmolo o nó, esta incorporación produce alteraciones en ella, que pueden ser positivas o negativas. En el presente capítulo se indicarán genéricamente, cuales han sido los deterioros ambientales en nuestro país, desde distintas perspectivas.

A la llegada de don Diego de Almagro a Chile, ésta era una región aislada del resto del continente por sus accidentes geográficos que impedían un fácil acceso, y su difícil travesía no se vio recompensada con el hallazgo de oro, pero en compensación al desencanto, la comarca ofreció a los expedicionarios un variado paisaje, constituido por un desierto, el más árido del mundo, hasta bosques de rica vegetación, una nación de pájaros como nos dice el poeta, con volcanes, lagos y ventisqueros. Son muchas las pruebas del asombro de los españoles, así Alfonso de Góngora de Marmolejo, en 1575, describía el clima de Chile de la siguiente forma, "Es la tierra de tan buenos aires, tan sanos, que no se ha visto enfermar a nadie por ellos". El padre Diego de Rosales decía que "los árboles y espesos bosques que producen las serranías y valles de este Reyno, son en todas partes espesísimos, y crecen más y se multiplican con mayor lozania y se multiplican en las tierras con mayor altura polar". "Toda aquella tierra es tan fértil y abundante de mantenimiento en todas partes que se cultiva, que casi todos los de la tierra de paz y poblados, comen de balde", dice González de Nájera, cronista militar quien conoció la zona ubicada al norte del río Maule a comienzos del siglo 17. (3)

#### DETERIORO DE BOSQUES

En el período precolombino los habitantes

---

( 3 ) Citas efectuadas por Cristián Rojo D. en Manual de Educación Ambiental "Todos juntos por un mundo mejor"

autóctonos de Chile no provocaron grandes alteraciones al paisaje, pues la población no era muy numerosa, y se dedicaban preferentemente a la pesca, caza y la recolección en pequeños cultivos agrícolas y a la domesticación de algunos animales. Contrastó con esto, la actitud de algunos españoles, quienes venían influenciados por la guerra de reconquista contra los moros, que provocó la quema de miles de árboles y sementeras y también por motivos económicos donde se afectó la zona que va del Cantábrico a Cadíz; debido a ello Rafael Elizalde [1970] denomina esta actitud como "la tradicional silvofobia de los españoles" (4). Así comenzaron los incendios forestales en su afán de conquista, contra los mapuches que se refugiaban en ellos. Además se quemaban por constituir una manera más cómoda de agrandar terrenos, en 1748 el padre Felipe Gómez de Vidaurre, deja testimonio del trato al bosque nativo "El calor proviene de la malísima práctica que se tiene de incendiar los bosques con el fin de ahorrar fatigas en cortarlos, para tener tierras nuevas... ..Agrega" que lo que sucedería de esto al cabo de unos años habrán acabados con ello y, Chile que ahora podría proveer a toda Europa de maderas excelentes, no tendran ni aun para sí" (5).

La vegetación nativa se extendía de Copiapó al sur, no obstante su tala indiscriminada, sin reforestación posterior, llevó a que esto sólo quede como

---

( 4 ) Rafael Elizalde. "la sobrevivencia de Chile" Servicio Agrícola y Ganadero. Santiago 1970.

( 5 ) Cita efectuada por Cristian Rojo D. ob.cit.pág. 60.

un recuerdo en los libros de historia.

## REGION NORTINA

Entre Atacama y Copiapó se desarrolló la actividad minera, que uso como fuente calorífica a millones de tamarugos de la llamada " Pampa del Tamarugal". Su utilizó la brea, para calafatear embarcaciones y el pangue para las faenas de curtiembre.

La introducción del ganado caprino eliminó enormes extensiones de cubierta vegetal dejando desnudo el suelo, haciéndolo presa fácil de los agentes erosionadores.

También se atentó contra la fauna, así las vizcachas, el guanaco y la vicuña prácticamente desaparecieron. Cueros y lanas de los citados animales fueron requeridos por el mercado internacional y ello provocó su extinción.

Respecto de la chinchilla entre 1895 y 1900 se exportaron aproximadamente 1.685.400 pieles de la chinchilla silvestre, y dadas tales capturas se llegó prácticamente a la aniquilación de la especie.

La vicuña en la actualidad, a través de un proyecto CONAF-ARICA, ha aumentado su número, aun así hay cazadores que la acribillan. "La vicuña marca un hito en nuestra eco-historia; una especie que antes cazábamos con saña, y hoy la cuidamos con respeto" (6).

---

( 6 ) Ricardo Astorga: "la Vicuña volver a la vida"  
Master Club N° 48 Octubre 1990.

## ZONA CENTRAL

En el área cercana a Santiago ya desde la época colonial, la tala y el roce a fuego destruyeron boldos, perumos, litres, maitenes y quillalles.

En un período no superior a los veinte años, unos 50 empresarios transformaron 300.000 hectáreas de bosques en campos de siembra y pastoreo. Estas fueron las tierras de Malleco y Cautín, que a fines de siglo pasado tenían un record de producción por hectárea de 50 quintales, pero ya en 1917 el rendimiento por hectárea había bajado a 17 quintales. Lo que fue el granero de gran parte del mundo se había convertido rápidamente en una de las zonas más erosionadas de Chile (7).

## ZONA SUR

Los suelos del centro y sur del país fueron objeto de increíbles devastaciones, erosionando con ello todo esos sectores.

En la década del 40 se quemaron 100 mil hectárea de bosques entre Cautín y Osorno, durante los años 50, otras 70 mil hectáreas entre Malleco y Valdivia.

En Magallanes se introdujo el ganado ovino, que con el crecimiento de su masa el sobrepastoreo de millones de ellas fueron erosionando el suelo y el covión fue reemplazado por malezas de nulo valor forrajero.

---

( 7 ) Francisco Antonio Encina "Historia de Chile"  
Editorial Nascimento. Santiago de Chile 1970.

En 1938 la región fue azotada por una plaga de conejos que se constituyó en una seria amenaza para las ovejas. Se suma a esto la introducción de la rata Almirante proveniente de Canadá, que horadando cuevas en los bosques, embalses, esteros y ríos ayuda a la erosión y sedimentación culpándola de la recesión de la población de cisnes de cuello negro, cisne coscoroba y otras especies de patos (8).

### ISLA JUAN FERNANDEZ

Este paisaje que era una verdadera copia del Edén no escapó a la acción del hombre que ha saqueado su vegetación.

En 1798 el bergantín "Betaly" capturó alrededor de 100 mil lobos y la fragata "Neptune" en 1800, capturo 77 mil. Se estima que más de un millón de cueros de lobos fueron despachados a los mercados de U.S.A. y Europa durante el siglo pasado.

El maqui y las zarzamoras, el coati y la rata, especies introducidas por el hombre están terminando con el ya roto ambiente natural de la isla (9).

### DETERIORO ATMOSFERICO

Los efectos que el hombre ha ido ejerciendo en la atmósfera durante los últimos 200 años, a

---

( 8 ) Cristian Rojo D. obra citada, pág. 68

( 9 ) Cristian Rojo D. obra citada, pág. 65

partir de la revolución industrial, han provocado grandes cambios en ella y amenazado a todo ser viviente.

Observamos así la llamada DEPOSICION ACIDA; debido a que el dióxido de azufre y los gases NOx contribuyen a la acidificación de la atmósfera, que a través de una serie de reacciones químicas son convertidas en ácido sulfúrico (H<sub>2</sub>SO<sub>4</sub>) y ácido nítrico (HNO<sub>3</sub>), ocasionando la acidificación del agua que en pequeñas gotitas cae a la superficie terrestre, sea como lluvia o rocío, y provocando el fenómeno conocido como "lluvia acida".

Sus efectos los vemos en la acidificación de los lagos, el daño de los bosques, corrosión del exterior de edificios y afecciones a la salud humana.

El sulfato acumulado, es causante de la reducción de la visibilidad [smog], grave problema de Santiago, y provoca otras alteraciones climáticas al difundir la luz solar.

La bruma fotoquímica se refiere a la mezcla de peligrosos gases que se forman cuando la luz solar actúa sobre emisiones humanas [sobre todo gases NOx y los hidrocarburos de los escapes de vehículos]. El smog es el principal causante de la irritación de los ojos, dificultades respiratorias y daños a la vegetación (10).

El deterioro de la capa de ozono es otro de los problemas que nos aqueja. El ozono estratosférico que representa el 90% del ozono atmosférico, actúa como filtro al retener parte de la luz ultravioleta proveniente

---

( 10 ) Manual de Educación Ambiental "Todos juntos por un mundo mejor" Dino Salinas A. pág. 22.

del sol. En la Antártica, en cada primavera austral, desde 1975, se ha registrado un agujero progresivamente mayor. El adelgazamiento en la capa también se ha registrado en otras latitudes, causada por la acción de los clorofluorocarburos, usados como refrigerantes, propelentes de pulverizadores, disolventes y soplantes en la producción de espumas.

Todo lo anterior es causa de un alto riesgo de desarrollo de cáncer a la piel de las personas expuestas, así como un aumento de la temperatura global del planeta, originándose el denominado efecto invernadero por la acción de gases, como el dióxido de carbono y el metano que retienen el calor, al absorber la radiación infrarroja que emite la tierra como producto de la energía irradiada por el Sol.

#### CONTAMINACION ACUSTICA

Se ha convenido en llamar RUIDO a todo sonido desagradable al oído humano. La presencia excesiva de ruidos en medios habitados da lugar a lo que se conoce como contaminación acústica.

El ruido puede provocar en las personas enfermedades tales como hipertensión y neurosis, detectándose a veces úlceras gástricas, asma bronquial, insuficiencia coronaria, insomnio y falta de rendimiento síquico (11).

---

( 11 ) Dino Salinas A. ob. citada, cap. 4 pág. 32.

## DETERIORO HIDRICO

Se sabe que el agua es un elemento vital para todo ser vivo. Las más diversas actividades del hombre requieren de agua, existiendo una gran demanda de ella en la actividad agrícola e industrial. Se suma a ésto la contaminación de las fuentes y recursos hídricos, lo que hace prever en el futuro una escasez de agua de calidad aceptable para el consumo humano.

La O.M.S. define el agua dulce contaminada como "aquella en que la composición o estado están alterados de tal modo que ya no reúnen las condiciones a una u otra o al conjunto de utilizaciones a los que se hubiera destinado en su estado natural".

Las aguas dulces pueden contaminarse con dos tipos de residuos, los orgánicos "tradicionales", consistentes excretas humanas y de animales y resto de fibras de la agricultura y por los desechos de procesos industriales y transformación de desechos industriales (12).

Las excretas humanas y animales pueden provocar cólera, fiebre tifoidea y disentería entre otras. En la zona central de Chile, se regaban hortalizas para consumo humano con aguas altamente contaminadas por excretas, al mismo tiempo que se consumía en la misma zona, volúmenes de agua potable para regadío de jardines ornamentales.

---

( 12 ) Nestor Salinas E., ob. citada pág. 37

Por ello es que se han presentado en Chile casos de cólera.

El mar, no escapa a la contaminación y se ha convertido en el vertedero de todos los desechos que contaminan las aguas dulces y llegan por los ríos hasta los océanos del mundo.

Las playas de la región de Valparaíso son un claro caso de contaminación, la industria de la celulosa tan desarrollada en Chile, vierte sus residuos tóxicos en los ríos y en algunos casos directamente al mar.

El deterioro ambiental, lo podemos observar en todo lo que nos rodea, lamentablemente largo sería seguir enumerando todos los daños que se han ocasionado a la naturaleza. Concluiremos este Capítulo señalando algunas acciones humanas que están contribuyendo a la expansión de la erosión y las zonas más afectadas.

1. Zonas del desierto con áreas regadas y oasis..... 10.800 .000 hectáreas  
Problemas de salinización de valles e invasión de oasis por arenas debido a riegos mal adaptados y reasignación de aguas.
  
2. Región Altiplánica..... 6.381.000 hectáreas  
Desertificación acelerada por tala y empleo para leña y sobrepastoreo

3.	Desierto Costero.....	2.166.000 hectáreas
	Desertificación acelerada por tala de leña.	
4.	Zona del Norte Chico.....	10.350.000 hectáreas
	Fuerte erosión y degradación de la vegetación por tala, siembras, sobrepastoreo e intensa explotación minera.	
5.	Zona de Dunas Litorales.....	130.000 hectáreas
	Se extiende desde la cuarta hasta la décima región, por mal manejo de cuencas.	
6.	Zona de Cordillera Costera Central.....	4.679.100 hectáreas
	Se extiende desde la quinta a la novena región, presenta erosión por zanja, por siembra permanente de cereales, en suelos ganadero-forestales.	
7.	Zonas locales de Chiloé al sur...	6.002.220 hectáreas
	Áreas erosionadas por intenso sobrepastoreo de suelos forestales e incendios.	
	<b>TOTAL</b>	<b>40.508.320 hectáreas</b>

Se entiende que cerca de un cincuenta por ciento de la superficie de Chile continental esta afectada por proceso de desertificación (13).

## ECONOMIA Y MEDIO AMBIENTE

En el mundo de hoy, se advierte un problema común a toda la vida moderna, consistente en la contaminación del medio ambiente en general. Mark Twain decía "el hombre es la única especie que tiene vergüenza o tiene razones para sentirla". Desde luego el hombre es el único animal que se las ha arreglado para contaminar la atmósfera y la tierra. El anhídrido sulfuroso, los compuestos de carbono y nitrógeno, las partículas industriales contaminan el aire de todas las ciudades. El clima del mundo esta cambiando como consecuencia de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera provocada por la revolución industrial. Algunos científicos señalan que la acumulación irreversible de plomo en el aire que respiramos se ha convertido en un problema en todo el mundo.

Las pruebas nucleares y la generación de energía nuclear se suman a las radiaciones a las que estamos expuestos, y los cancerígenos son una amenaza para la esperanza de vida de los trabajadores y de los consumidores.

Frente a todos estos problemas

---

( 13 ) Ob. citada Patricia Cid O. Cap. 8 pág. 56 y 57

ambientales, es evidente que el devenir de la humanidad con su tipo de crecimiento y su estilo de manejo del medio, esta provocando serios problemas a los ecosistemas interrelacionados que permiten sostener la vida de todos.

Es así que nuestro planeta dispone de una oferta limitada de recursos, y los seres humanos tienen la particularidad de regenerar permanentemente la vida. Siempre que la oferta energética, el sol y la racionalidad con que se consumen y reutilicen los elementos químicos disponibles, se haga de un modo sustentable. Esta sustentabilidad no es otra cosa que la posibilidad de vida. Esto es factible en un sistema de interacción de vida-medio ambiente, que venga regulado por evolución o selección natural, un equilibrio entre todos los seres y elementos. Lo dicho significa que la cantidad de seres vivos posibles es finita por especie y que cualquier alteración a la biomasa rompe el equilibrio, provocando reacciones del medio que tienden a estabilizar el sistema probablemente con una nueva estructura, tal vez nunca con la misma anterior.

La Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo en su libro "Nuestro Futuro Común" publicado en 1988, caracteriza el concepto de desarrollo sustentable como la síntesis de tres objetivos: crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental.

Ninguno de estos objetivos puede ser alcanzado sin avances simultáneos e interrelacionados con los otros dos. Para la comisión aceptar esta proposición significa reconocer por una parte, la necesidad de cambios

cualitativos en las concepciones tradicionales de crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental, y por la otra establecer las diferencias de contexto económico, social y ambiental entre países.

La propuesta de desarrollo sustentable revela una notable evolución del pensamiento sobre la relación entre desarrollo y medio ambiente durante los últimos veinte años.

Antes, con la propuesta del "crecimiento cero", aferrada a los conceptos tradicionales del crecimiento e ignorando las diferencias entre países, se planteó, la existencia de una contradicción insalvable entre crecimiento y conservación ambiental. Sigue a esta propuesta la idea que el crecimiento económico y la conservación ambiental no eran necesariamente incompatibles. No obstante este avance los procesos industriales y la extensión de la pobreza continuaran siendo las causas más importantes de la degradación y agotamiento a veces irreversibles, de patrimonios naturales y culturales en todo el mundo. La acción destructiva avanzaba más rápido que los logros de las acciones concertadas, puntuales y ocasionales para evitarla.

La proposición de desarrollo sustentable descansa en la fuerza de los hechos mencionados y en el agotamiento de sucesivas propuestas que han pretendido enfrentarlos.

Debe existir conciencia que no puede haber crecimiento económico por mucho tiempo más, si no se enfrentan de inmediato los costos ambientales que este

implica. Mientras más demore un sistema económico en hacerlo, más elevados serán esos costos y más restringidas serán sus opciones de crecimiento en el futuro. Por otra parte se reconoce que ninguna economía desarrollada esta dispuesta a pagar costos que signifiquen reducir drásticamente su crecimiento con lo cual podemos observar, que normalmente el PNB de un determinado país, presente subestimaciones e insuficiencias, porque además de sumar los bienes del PNB, debería ajustarse de tal forma que restase los males, como por ej. el caso de la contaminación, esto obviamente si la sociedad no impide la contaminación, ni hace pagar a los usuarios de la energía los costos del daño que causan.

De esta forma el beneficio económico neto BEN, difiere del PNB, cuando los costos de la contaminación no se pagan o pasan inadvertidos.

El BEN y el PNB, calculados adecuadamente serían mayores, no menores, si no existiera contaminación.

Una economía que no asume este costo ambiental le será cada vez más difícil resistir la presión social ejercida en defensa de la calidad de vida, amenazada por las consecuencias ambientales de su actividad productiva. En nuestro país podemos constatar, la presión social en pro de la defensa del medio ambiente a través de distintos recursos interpuestos por particulares ante los tribunales de justicia, observándose como en distintos casos la defensa que han arguido los recurridos son consideraciones de tipo económico.

El estilo de desarrollo industrializado

que privilegia producción, consumo y maximación de ganancias monetarias por sobre calidad de vida para todos, ha llegado así a un límite intolerable, revertir la situación es difícil, somos cada vez más, disponemos de cada vez menos y anhelamos cada vez vivir mejor ¿como hacerlo?. Tal vez redefiniendo que significa vivir mejor. Cada día hay más acuerdo que vivir mejor no significa exactamente consumir mas, sino que en tener real acceso a verdaderas condiciones dignas para la existencia, esto será relacionado más que nada con un medio ambiente limpio para todos, equidad en el acceso a los beneficios del desarrollo y seguridad para la vida.

Recordemos que hasta hace poco, la calidad de vida era medida esencialmente por la capacidad de consumir. Hoy existe acuerdo en que el consumismo no es más una degeneración del proceso económico. En sistemas que exacerban el individualismo vemos, conciencia de los ciudadanos acosados por la publicidad y el crédito fácil y el afán de surgir o trepar socialmente.

El consumismo simplemente no satisface las necesidades humanas básicas y constituye una fetichización de lo inútil, de lo superfluo suntuario e innecesario. La gente con mayor ingreso, se ven beneficiadas con los bienes a que tienen acceso los países desarrollados y transmiten esos valores a los desposeídos en una terrible confusión de prioridades que, incluso llega a superar los esquemas instintivos de la supervivencia. Así no comemos ni nos vestimos adecuadamente, pero tenemos T.V. a color. El consumismo significa finalmente, gastar recursos en excesos, sin que

la población viva en absoluto mejor: es la forma más degradada del despilfarro de recursos disfrazada de bienestar.

La respuesta a estos problemas suscitados, esta en un proceso de decisiones que sea compatible con el avance científico existente, que permita aplicar los conocimientos acumulados. Más que toma de conciencia del problema ambiental la cuestión está en enfrentar una educación -formal e informal- que de muchas maneras estimula los esquemas consumistas.

Un punto de vista simple para reconocer el problema ambiental, está en la postulación del conflicto surgido entre las reglas del juego económico que el hombre ha instaurado y las leyes que como código de la creación rigen nuestro entorno.

Para las reglas del juego económico, los bienes, los servicios, los recursos, los productos, y los medios de producción, están orientados hacia un acto terminal: la transacción final. Para las leyes de la creación materia y energía se conservan en el universo y además los sistemas avanzan siempre en dirección hacia sus estados más probables. Es por ello que el juego económico satisface en el corto plazo, sus condiciones a costas del uso a precio cero de recursos ambientales escasos, produciendo como fruto de esas otras reglas de la naturaleza, externalidades ambientales negativas. Ronald H. Coase, Premio Nóbel de Economía 1991 en su ensayo "El problema del costo social" contribuye a las ciencias económicas y al derecho, por la crítica que hace a las fuerzas coercitivas de los gobiernos en la corrección de

las fallas del mercado.

Para comprender mejor el fenómeno de las externalidades, supongamos un "laissez faire" extremo, en que la empresa privada perfectamente competitiva y de cualquier tamaño pudiera producir eficientemente todos los bienes, sólo sería necesario aquí una intervención estatal mínima para garantizar la honradez, cumplimiento de contratos, la conducta no fraudulenta y no violenta, inexistencia de robos y agresiones externas y el derecho de propiedad legislado.

Pero la vida real hasta ahora no ha sido así, faltando las condiciones ideales, vemos que las capacidades, las oportunidades y la propiedad muestran disparidades originando fallas en el mercado, entre las imperfecciones se encuentran las llamadas externalidades, dentro de las cuales está la denominada DESECONOMIA EXTERNA, que se define como los, perjuicios externos causados a terceros.

Ejemplo, aumentar la curva de oferta de acero hará que salga una gran cantidad de humo. Ese efecto externo no es sólo una molestia; puede ser realmente perjudicial para la buena salud y costoso en gastos de limpieza. El Smog existente en muchas ciudades se debe a las deseconomías externas de los escapes de automóvil de cada conductor y de las fábricas de cada empresa.

Siempre que existan externalidades, hay buenas razones para sustituir el individualismo absoluto por algún tipo de actuación colectivo.

Así la contaminación del medio ambiente es un caso de deseconomías externas. En esta perspectiva un primer intento sobre óptica económica para solucionar el problema ambiental, se debería orientar hacia la internalización de las deseconomías ambientales. En la práctica los países que han tenido más éxito en recuperar y proteger su ambiente (ejem. Alemania e Inglaterra) son aquellos que han sido capaces de compatibilizar la gestión económica con la ambiental (política de impuestos, subsidios, y otras desarrolladas dentro de bases racionales del problema técnico y social del problema ambiental).

(14) Se ha señalado acertadamente que la experiencia nos dice que los indicadores ecológicos actuales predicen las tendencias económicas del mañana. Si estamos interesados en saber los precios de los alimentos para fines de siglo debemos ver el porcentaje de erosión.

Es necesario la existencia de una política ambiental implícita en la política económica de una nación que plantea a la política dos requisitos básicos para que pueda llevarse efectivamente a cabo. En primer lugar la Política Ambiental debe lograr que en el proceso de elaboración de las políticas económicas globales y en especial de las sectoriales se evalúe el

---

( 14 ) Lester Brow del Worl Watch Institute.

efectos ambiental que su aplicación puede provocar en el mediano y largo plazo. En otras palabras se trata de explicitar el componente ambiental en esas políticas económicas, con el propósito de reformularlas en el caso de que sus efectos negativos, sean lo suficientemente fuertes como para atentar contra los propios objetivos capitales de esas políticas.

Esta explicitación permitiría que las política ambiental, a su vez, concibiera acciones o medidas compensatorias oportunamente definidas y aplicadas, que impidieran o atenuaran los efectos ambientales inesperados de las diversas actividades productivas.

En segundo lugar la políticas ambiental debiera hacer uso con mucho más frecuencia que hasta ahora y con propósitos múltiples de instrumentos considerados propios de la política económica; sin perjuicio de seguir perfeccionando aquellos que pueden considerarse como más específicamente ambientales. Se trata de recurrir al uso de instrumentos directos de incentivos y desincentivos.

La utilización de instrumentos de la política económica se basa en la predicción de las reacciones de los agentes socioeconómicos. El propósito de estos instrumentos es inducir en esos agentes un comportamiento tal, que se desea alcanzar. Esta a su vez, se expresa en forma de standares para determinados indicadores ambientales.

El estado debe obligar por ej. a los automóviles a tener convertidores catalíticos que funcionan con gasolina sin plomo, legislar contra los

modelos que consumen mucha gasolina, gravar con impuestos a las Empresas e industrias que emitan productos contaminantes en el aire y en el suelo, conceder subvenciones a las buenas prácticas, pagándose esto en última instancia por los consumidores de productos contaminantes.

En países como el nuestro los gobiernos postergan la dictación de normas ambientales o relajan las existentes con el fin de ofrecer mayores atractivos a las inversiones del capital extranjero.

Los países desarrollados han tratado de compatibilizar el crecimiento económico con la conservación del medio ambiente a través del desarrollo de tecnologías anticontaminantes; el uso pleno de la negación a través de procedimientos legales y extralegales para la resolución de los conflictos en el uso de recursos ambientales escasos; y la acción reguladora y arbitral del estado, en un grado que sería difícilmente aceptable en otros aspectos del desarrollo.

En Chile existe un alto grado de consenso en cuanto que a la continuidad del crecimiento económico logrado dependerá de los éxitos que se logren en el tránsito desde la actual condición de exportador de materias primas a una presencia más activa en el intercambio mundial de productos industriales.

Para algunos el paso debe darse por la vía de agregar valor a las exportaciones, incorporando conocimientos tecnológicos e inteligencia local a nuestras ventajas comparativas en recursos naturales. Para otros el paso puede ser dado a través de la asociación de

empresas nacionales productoras de materias primas con conglomerados internacionales, que controlan la manufactura de productos terminados en países desarrollados.

El hecho es que ya existen notable progresos en la incorporación de tecnologías avanzadas en sectores productivos que hasta hace poco eran considerados "tradicionales".

La incorporación de tecnología en la producción local no significa necesariamente tener que inventarla. En muchos campos consiste en desarrollar la capacidad local de selección y adaptación de tecnologías de otros países a nuestra condiciones sociales, a la naturaleza de nuestros productos y a las exigencias de conservación ambiental.

Desde un punto de vista diferente es importante destacar la necesidad de evaluar económicamente las actividades, proyectos o medidas destinadas a la protección y restauración del Medio Ambiente.

Es de sobra conocido que la protección ambiental, es una de las preocupaciones que está ocupando un sitio preferente al interior de los distintos países, y por ello es que se están adoptando múltiples medidas que permiten frenar el grave deterioro que sufren nuestros ecosistemas tendiendo de esta forma a su protección.

No obstante lo anterior, las "medidas" que se adopten, pueden ocasionar a su vez, perjuicios, que es necesario evaluar, y cotejar frente al beneficio perseguido. Es así como el "ANALISIS COSTO BENEFICIO" (ACB), que es la herramienta básica de evaluación de

proyectos, aparece como una de las pocas, sino la única, metodología en sentido amplio existente para la evaluación del comportamiento económico de una actividad (15).

La racionalidad del ACB es aceptable, ya que nos permite una vez efectuado el análisis, elegir una determinada "medida", partiendo de la base que es la que presenta mayores beneficios y menores costos. Cabe advertir, con todo, que este ACB, está impregnado de juicios valorativos por parte de quien efectúa el análisis, ya que necesariamente se debe optar por un determinado criterio.

La aplicación del ACB en la toma de decisiones de una Política Ambiental, ha sido útil, pero se han detectado deficiencias en su aplicación, como por ejemplo, la tendencia a usarlo en forma muy restringida y estrecha, sin considerar los efectos interregionales e internacionales, que el uso de ciertos recursos o las descargas de residuos, implican para el Medio Ambiente humano global.

Pese a esto se ha demostrado que el ACB es útil, para la evaluación de alternativas específicas de decisión en Política Ambiental, constituyendo así la introducción de la dimensión económica en el análisis de acciones ambientales.

Por otro lado la preeminencia que ha alcanzado el análisis económico en el último tiempo, y de

---

( 15 ) "Las medidas de protección Ambiental, su evaluación y su integración en la Planificación del Desarrollo" Seminario Regional sobre "Dimensión ambiental en la planificación del desarrollo" CEPAL Buenos Aires, Argentina, 17 a 19 de junio 1985. Pág. 7

lo cual no escapa la actividad de protección ambiental, hace que existan condiciones favorables para reforzar la calidad de las metodologías de cálculo económico de los niveles de calidad ambiental en su contexto multidisciplinario. Este aspecto no deja de tener importancia, ya que el ACB ha sido visto, por ciertos grupos ecologistas como un freno a la protección ambiental, como una coartada pseudocientífica para justificar su deterioro creciente y continuo (16).

Pese a estas críticas, son varios los gobiernos que han estatuido el ACB como obligatorio, para actividades que tengan relación con la protección ambiental.

El ACB, aparece generalmente asociado a calculos de caracter financiero y a corto plazo, es por ello que a menudo se presenta la interrogante del por qué se puede aplicar significativamente a una cuestión global social y de largo plazo, como la problemática ambiental; a lo que se ha respondido que un intento por superar la controversia desde adentro, es decir sin un rechazo radical de la metodología, como lo hacen ciertos grupos ecologistas y ambientalistas, se debe considerar el ACB nada más que como una metodología general, para evaluar económicamente alternativas de acción con el fin de permitir la elección de la más conveniente. El ACB aparece así, como una herramienta de apoyo al proceso de decisiones en lo que respecta ala efectividad económica de

---

( 16 ) "Las medidas de protección ambiental,..." pág. 9.

las alternativas en un sentido amplio (17).

Debemos tener presente siempre que el ACB es un aspecto muy relevante, pero es solo una parte del análisis global, el que debe incluir otros factores, de aspectos físicos y sociales.

La preocupación de los gobiernos por el deterioro y destrucción del Medio Ambiente, se ha generalizado, buscándose medidas de protección, como ya hemos dicho, pero surgieron conjuntamente con ello, la preocupación del significado económico de tales medidas. En los años sesenta y setenta, predominó una idea optimista de las ventajas incluso económicas en términos monetarios de los gastos sociales en control ambiental. Pero esta tendencia varió en los últimos años, debido en parte a los cambios en la economía mundial y a la llamada "Crisis Energética". Demostrándose la gran vinculación que existe entre deterioro del ambiente y crecimiento energético económico.

El problema de la crisis energética, ha llevado a la búsqueda de soluciones que van desde las meras conexiones al sistema productivo de carácter meramente técnico, como la adopción de fuentes energéticas no contaminantes o de menor riesgo ambiental, o la utilización de recursos naturales sustituibles hasta un proyecto ideológicamente alimentado de cambio social cuya realización se estima indispensable para el futuro de la humanidad (18).

---

( 17 ) "Las medidas de protección ambiental..." pág. 9

( 18 ) El Medio Ambiente y la Crisis Económica, Consecuencias Jurídicas. Ramón Martín Mateo. Página 389.

Existen datos objetivos que nos permiten demostrar que estamos ante una revolución energética, que inducirá un orden económico, social y político distinto (19).

La crisis energética ha traído en el ambiente impactos positivos y otros negativos. Entre los primeros podemos destacar, la disminución o desaceleración de los consumos energéticos, observándose los llamado ahorros energéticos, en el uso de nuevas fuentes de energía como la solar, eólica, geotérmica, mareomotriz, etc.

Entre los efectos negativos, destacamos la desaceleración del crecimiento económico, usos de fuentes energéticas convencionales, ejemplo, el uso del carbón que conlleva la remisión a la atmósfera de grandes cantidades de anhídrido carbónico, pudiendo producir cambios climáticos serios a escala mundial, como el denominado "efecto invernadero", etc. (20)

Todo esto demuestra como se hace necesario una solución institucional de conjunto, que permita solucionar los problemas originados en estas diversas áreas, desde una perspectiva global, a través de una planificación integrada. Así se ha alcanzado un amplio consenso entre los economistas ambientales, que los distintos métodos y técnicas de protección ambiental deben incorporar métodos y técnicas que pertenecen a otros

---

( 19 ) Macaire, Du Nuclear Au Solaire, Les Editions Oubrieres? Paris 1979, pág. 22

( 20 ) Martín Mateo. Obra citada, pág. 400 y 401.

campos, como las Ciencias Sociales, la Ingeniería, etc.

Por último, se hace necesario dejar en claro, que en Chile, ha quedado manifiesta, la urgencia en solucionar los problemas ambientales, puesto que entre las variadas razones que se pueden esgrimir, está, que las economías en desarrollo como la nuestra, deben adaptarse a los estándares ecológicos cada vez más altos de los países desarrollados.

El costo externo de no actuar en el campo de la protección del Medio Ambiente, es cada vez mayor ya que se "esta produciendo una confusión entre lo que es una legítima demanda ecológica para mejorar la calidad de los productos que circulan por los mercados desarrollados, y lo que es un pretexto para el proteccionismo" (21).

Las grandes economías, están subiendo constantemente sus requisitos ecológicos y, de este modo, ponen barreras de tipo arancelarias a productos con insumos contaminantes.

Durante 1992, Chile debería gastar 500 millones de dólares en la solución, de sus problemas de contaminación, pero sólo se podrán destinar 280 millones..

Estos costos pueden reducirse si el Estado toma un rol más activo, en la protección medioambiental, contando a la vez con un aporte activo del sector privado en la solución de tan serio problema (22).

---

( 21 ) ( 22 ) Alejandro Foxley, Ministro de Hacienda, Entrevista, Diario "El Merucurio" Santiago, 26 de Abril de 1992.

## CAPITULO SEGUNDO

### ALCANCES LEGISLATIVOS

#### INTRODUCCION

En el presente capítulo analizaremos, la necesidad que existe de la dictación de una normativa que regule eficazmente la problemática ambiental, dado que en Chile no existe hasta el momento una Política Nacional del Medio Ambiente.

Según nuestro parecer, esta Política, debe ser estructurada por la vía de la promulgación de una ley de encuadre, ley de bases o ley marco, que fije los principios y directrices ambientales que posteriormente han de ser desarrollados por leyes especiales complementarias, o por reglamentos.

Finalmente, hacemos un análisis general de algunos cuerpos legales vigentes en América Latina, que han diseñado de acuerdo a sus propias necesidades, soluciones jurídicas que en algunos casos como en Colombia, se tradujo en la aprobación de un Código Ambiental, más por las otras legislaciones analizadas concluimos que todas, en mayor o menor medida, tienen el carácter de ley de bases.

El objetivo de la revisión de estos cuerpos en el presente capítulo, está dada por la importancia que revisten diversas soluciones dadas en

América Latina al problema ambiental, y que nos permitirá más adelante parangonarlas con las emergentes soluciones que en este sentido, están estructurándose en Chile.

### NECESIDAD DE LEGISLACION

Enfocada la situación ambiental en los puntos anteriores, debemos acercarnos al tema de la urgente necesidad de una legislación adecuada a la envergadura del tema en comento. Queremos decir con legislación adecuada que sea una normativa que recoja criterios con una visión integral del entorno, ya que nuestro país carece hasta el momento de una Política Nacional Ambiental que recoja ese criterio estructurada por la vía legislativa, ya que estamos profusamente invadidos por leyes casuísticas y dispersas, anticuadas que son pública e impunemente ignoradas, desobedecidas, y con una falta de coherencia, ya que fueron elaboradas y promulgadas de manera fragmentaria, en épocas muy diversas.

Por esto, el contenido dispositivo de las normas no acusan recibo ni incluyen la evolución de los conceptos ambientales de modo que puede, entonces, colegirse el carácter contingente, mudable, y falto de uniformidad que ha distinguido al quehacer jurídico, sobre el medio ambiente nacional, en general.

Además podemos señalar que nuestra legislación ambiental carece de proyecciones programadas de orden cultural y educacional. Esto último en lo cultural resulta importante en todo aquello que se

relaciona con la adopción, entrada en vigencia y eficacia de la normatividad ambiental. Y en segundo lugar la educación juega en esta materia un papel decisivo, de modo que el esfuerzo que se haga en el plano educativo, es por cierto fundamental, debiendo abarcar necesariamente diferentes niveles y no sólo el escolar, sino también la esfera política, universitaria, etc., de modo que, en definitiva, se establezca un proceso educativo cultural permanente, que se aboque no solo al sistema educativo formal, (prebásico, básico, medio, universitario) sino a toda la comunidad social nacional, siendo necesario contar con el apoyo de diferentes instituciones que de alguna manera tienen que ver con la conservación, manejo y uso y disfrute del medio.

Por todo ello la moderna legislación ambiental tiende a concentrar la protección del ambiente natural y la ordenación del ambiente contruido, esta legislación se orienta, por tanto, a regular la protección del ambiente en su conjunto.

En la dictación de normas que se adecuen a la moderna legislación ambiental, que fijen una política ambiental en nuestro país, implica actividades complejas que no son fáciles, que requieren de determinadas etapas que es preciso superar para obtener resultados eficaces y acordes con las necesidades ambientales.

La toma de decisiones ambientales no puede quedar en manos de especialistas, la regla que debe primar es la interdisciplinariedad, se requiere el aporte de muchas ramas del saber, como la física, química, fisiología, derecho y otros, debiendo aunarse los conocimientos para lograr un resultado positivo.

Por otra parte hay que tener presente que en materia ambiental, no pueden copiarse los modelos creados para servir en otros medio y países, pues dadas las características en cada región, no pueden aplicarse medidas factibles en otras zonas (biomas, ecosistemas)

#### FASES O NIVELES DE ACTUACION AMBIENTAL (23)

a) Diagnóstico: Esta etapa sin duda corresponde a científicos y expertos en las áreas afectadas, quienes analizan los diversos elementos y variables que existen en los problemas que afectan al ambiente, en un lugar y tiempo determinado.

La importancia de esta etapa radica en que en ella se determina cual es la magnitud del problema y sus consecuencias sobre los diversos ecosistemas.

b) Evaluación: En esta etapa se evalúan y determinan las alternativas en la forma más objetiva posible para acotar el conjunto de posibilidades más viables, para la solución del problema ambiental de que se trate.

Las alternativas deben tener la posibilidad cierta de llevarse a cabo, de concretarse, entonces entran a jugar problemas de precios, costos, etc., además de la influencia de grupos de presión que buscan favorecer sus intereses.

---

( 23 ) Rafael Valenzuela. Contaminación marina y derecho nacional. 1976.

c) Decisión: Esta se traducirá invariablemente en normas jurídicas, ya generales, ya particulates y que incorporen un lenguaje científico.

Es previo incorporar en esta materia políticas coherentes, para adoptar decisiones ambientales. En Chile hay un mal sistema de toma de decisiones ya que no existen políticos ambientales, ni fines ni objetivos establecidos al efecto, en la estructura estatal.

Ahora bien, las decisiones para ser eficaces, deben contar con los siguientes requisitos:

1.- Idoneidad de normas: Deben ser adecuadas, aptas, para que solucionen el problema del ambiente que tenemos entre manos.

2.- Responsabilidad: La decisión debe ser tomada por organismos responsables de ésta, pero el problema fundamental radica en que el ambiente no tiene un titular que se responsabilice, siendo esto un escollo para su protección y preservación, siendo el Estado en nombre de la Sociedad, quien puede reivindicar para sí este papel.

3.- Capacidad de tomar decisiones: Que implica la competencia del órgano encargado de generar las normas jurídicas en esta materia.

d) Ejecución de las decisiones ambientales: Consiste en poner en práctica la decisión, implementarla, en definitiva, por medio de la Administración Pública y sus órganos.

e) Evaluación o control: Es necesario para determinar los resultados obtenidos per-

manentemente y con ello se logra una adecuación de las decisiones adoptadas para un logro mejor de los objetivos ambientales.

## CARACTERISTICAS DE NUESTRAS LEYES AMBIENTALES

Para referirnos a este tema tomamos como base lo dicho por el profesor R. Valenzuela, en la obra precitada "Contaminación Marina y Derecho Nacional", cuyas conclusiones pueden perfectamente ser aplicadas al ordenamiento jurídico ambiental.

En general, en Chile no existe una Política Nacional Ambiental, estructurada por vía legislativa.

El prof. Valenzuela señala en su obra que en primer lugar carece nuestro ordenamiento de todo respaldo específico de orden constitucional.

A la época en que el Prof. realizó este trabajo, estaban vigentes las Actas Constitucionales, y específicamente al tema se refería la N° 3, de 1976, se aseguraba a todas las personas "el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar porque este Derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de algunos derechos o libertades para proteger el medio ambiente. La integridad de Chile comprende la de su territorio ambiental". Se señalaba además que esta norma tenía el carácter de pragmática, pues habría sido dejada de lado de un recurso especial de protección que se establecía

al efecto respecto de otras garantías constitucionales. La C.P.E. de 1980 en su artículo 19 N° 8, recogió la disposición del Acta y se zanjó el problema anterior, en cuanto a su pragmatismo, y se incluyó dentro de las normas del art. 20 de la C.P.E., por las cuales es posible interponer el recurso de protección.

El autor citado desarrolló una serie de críticas del Acta que, no obstante la consagración constitucional posterior se mantienen vigente, por cuanto la C.P.E. de 1980;

1.- " No establece autoridad pública encargada de velar oficialmente por la protección y enriquecimiento del patrimonio ambiental del país y de coordinar las actividades públicas que miren por su resguardo o incremento".

2.- "No existen tribunales especializados que resuelvan la suerte de las controversias que digan relación con el patrimonio ambiental nacional".

3.- Menos aún establece procedimientos expeditos a través de los cuales particulares puedan impugnar los actos de la autoridad susceptibles de causar detrimento, o menoscabo a dicho patrimonio.

En segundo lugar, se señala que existe "una dispersión y falta de coherencia de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico vigente en esta materia".

Esto se produce por las distintas épocas en que son dictadas las normas, las distintas realidades a las que se refieren y que no acusan recibo respecto de la

evolución conceptual que en esta materia se ha ido produciendo, ya la manera fragmentaria en que se han elaborado.

Ejemplo de esto es el D.S. 315, que creó la Comisión Nacional Permanente contra la Contaminación Ambiental (CONALCA), que entre otras actividades tenía por misión "revisar la legislación vigente sobre contaminación ambiental y proponer un código único que la concentráse, tendiente a disposiciones operativas y aplicables a la realidad nacional". CONALCA hace mucho tiempo que está en receso.

Asimismo señala "que se puede inferir el carácter contingente, mudable y falto de uniformidad que ha distinguido a nuestra política sobre el medio ambiente nacional en general".

En tercer lugar, indica "que algunas disposiciones de gran significación dictadas para prevenir la contaminación del medio marino son, en el hecho, públicamente desobedecidas".

Hay que señalar que no solamente las normas que regulan el medio marino son impunemente desobedecidas, sino también aquellas que regulan otros medios, como el terrestre y el atmosférico. Entonces, nos encontramos frente al problema de la validez y eficacia de las normas jurídicas.

Son muchos los países que tienen un ordenamiento en materia ambiental válido, pero muy pocos los que además son eficaces.

En Chile la legislación ambiental tiene un gran número de casos de disposiciones que son pública e

impunemente ignoradas y desobedecidas.

Como ejemplo, el Prof. Valenzuela señala el artículo 8 del D. Orgánico del Consejo Consultivo de Pesca y Caza que dice: "Queda prohibido arrojar al mar.... los residuos o lavados de las industrias agrícolas, fabriles o mineras que puedan ser nocivas a la vida de los peces o mariscos sin que previamente hayan sido purificadas o diluídas...", abierto desobedecimiento a esa norma es la práctica de innumerables Industrias de la zona y del resto del país, evacuando sus desechos directamente al mar por cauces construídos sobre márgenes de los ríos aledaños.

En cuarto lugar, destaca que "el ordenamiento jurídico no cuenta con una autoridad u organismo superior que centralice, organice o coordine y armonice la aplicación de sus diferentes normas y preceptos".

Esto se debe fundamentalmente a que no existe en Chile un sistema o estilo administrativo de protección ambiental. Sobre un mismo tema al respecto, muchas veces existen competencias múltiples, de distintos ministerios y organismos que lejos de armonizar, crean una maraña legislativa, vacíos y lagunas.

Es imperioso la creación de un órgano central planificador, responsable y coordinador de los distintos entes que operan sobre el medio y preocupado en exclusiva sobre el ambiente.

Como quinta característica dice " que nuestra política nacional ambiental, merece también el calificativo de anticuada".

Ello por la dispersión y su creación fragmentaria es muy distintas épocas, que no recojen la evolución que en la materia se ha producido, algunas de ellas incluso hoy vigentes. Por ejemplo el concepto de ecosistema marino, desarrollo sostenible, visión holística del hombre etc.

"Se caracteriza además por ser incompleto".

Señala que el legislador se ha preocupado en el caso marino, de sólo determinar las causas que contaminan este medio directamente, subestimando las otras causas de contaminación previa en los medios terrestres y atmosférico.

Otra característica de nuestra Política Nacional Ambiental, radica en su carencia de proyecciones programadas de orden cultural y educacional.

Estas proyecciones sólo pueden nacer de un conjunto de valoraciones socialmente dominantes" que son un conjunto de creencias, prejuicios y sentimientos, preferencias, modos de pensar y de sentir que prevalecen en una determinada comunidad de individuos y que tienden a traducirse en determinadas formas de conducta de sus miembros".

Estas valoraciones pueden influir en la formación de una muy arraigada "conciencia ecológica"; que al efecto se traduciría en normas obedecidas, respetadas e imbricadas en la vida de las personas.

La educación no sólo escolar, sino que la media y la universitaria, deben propender el esparcimiento

de esta conciencia ecológica, a través de la colaboración de distintas instituciones que tengan que ver con el manejo del medio ambiente.

Agrega el autor citado "todas estas medidas sólo tendrían eficacia cuando los chilenos tomen verdadera conciencia del problema ecológico. Faltan en nuestro país personas especialistas en esta materia que hagan ver a todos los individuos la importancia trascendental de ésta y el peligro que ello entraña de no tomarse medidas oportunas".

"En nuestro país muy pocos poseerían motivaciones culturales suficientes para formular críticas a un gobierno desposeído de una Política Ecológica igualmente definida e implementada".

"Ante estos hechos insistimos se ha de adoptar una postura enérgica de prevención, estudio y actuación. El tiempo urge, los problemas son muchos y sólo con firmeza y decisión se puede acometer tan ardua empresa".

## LEYES MARCO

El hombre desde muy antiguo ha tenido una visión parcial de los problemas, y los ha solucionado del mismo modo -parcialmente-. Sólo algunas connotadas mentes podían tener una perspectiva total del problema que los aquejaba y dar una solución que lo abarcara genéricamente.

Como consecuencia de la visión holística del hombre de estos tiempos, se observa hoy por hoy, un

conocimiento general del problema que aquí nos interesa, y que se encuentra en el primer lugar de atención -el medio ambiente y su protección-. Frente a esto se ha buscado del mismo modo, desde el punto de vista legislativo, un mecanismo que englobe el problema, y fije las pautas a seguir en busca de su solución.

La regulación establecida por el Derecho es incapaz de acceder a todas las vicisitudes de la vida del hombre. No existe legislación que pueda prever con rigor todas las posibles alternativas y sucesos del comportamiento humano y de las relaciones del hombre con las cosas. Intentarlo es además condenar a la ley a una rigidez que la haría ineficaz y aseguraría su fracaso, ya que siempre existirá el supuesto imprevisto que escape a la letra legal. Una buena ley no debe tratar de prevenir todas las situaciones, pero sí puede y debe establecer criterios que permitan al responsable de ejecutarla e interpretarla, contar con unos instrumentos de aplicación que le permitan concretar la legislación a los supuestos imprevistos.

Desde hace aproximadamente cuarenta años atrás, ha surgido un fenómeno excepcional. A las clasificaciones de la ley desde un punto de vista externo, de ámbito o de contenido, advertimos ahora, que se adjetiva globalmente la ley, en atención a consideraciones intrínsecas de naturaleza, estructura y función, dentro del Ordenamiento Jurídico. No se trata ya, tan solo de una clasificación de la ley, para destacar sus diversos aspectos, sino de una auténtica tipología de leyes. (Ley

Medida, Ley Marco, Ley Básica, Ley de Directrices, Ley Cuadro) (24).

Las numerosas adjetivaciones de esta nueva tipología de leyes, hace necesario dar fijeza a lo que son estos conceptos jurídicos indeterminados en cuanto "Básicos".

Lo básico se ha dicho con razón, no es una noción rígida, sino oscilante que tiene mayor o menor extensión dependiendo del tema o materia que se considere, y las circunstancias en que se aplica, se pone el ejemplo, de cómo se puede oscilar lo básico en materia de Economía, dependiendo del modelo económico que se adopte o de la situación normal o de crisis de la Economía (25).

Lo "Básico", como concepto jurídico indeterminado que es, puede llegar a determinarse en caso, aplicando la distinción conocida entre "núcleo esencial", "halo" y "zona exterior de éste" (26).

En este sentido el legislador, podría considerar, como básico, sólo el "núcleo" o también el "halo". En el primer caso, las normas de desarrollo que ejecuten la ley base, tendrían mayor campo de acción. Mientras que en el segundo caso, la ley base, podría

---

( 24 ) Alfonso Pérez Moreno "Ley General o Leyes sectoriales para la Protección del medio ambiente" Documentación Administrativa, Ecología y Medio Ambiente N° 190 Madrid.

( 25 ) S. Muñoz Machado: Derecho Público P.P: 352 y siguientes.

( 26 ) Monografía de F. Sainz Moreno. Conceptos Jurídicos, Interpretación y discrecionalidad administrativa. Madrid 1976.

alcanzar la denominada "zona exterior" pues entonces cubriría a los que es contrario, claramente a los "básico", al "detalle".

Para la mayoría de la doctrina, las expresiones "legislación básica", "normas básicas" y "bases", tienen un significado equivalente, de modo que serían utilizadas como sinónimos (27).

Algunos como -S. Muñoz Machado- (28) estiman que hay alguna diferencia entre las dos expresiones indicadas, más precisamente entre "bases" y "legislación básica". Según este autor el concepto "bases" es más amplio que el de "legislación básica", en cuanto, éste último tiende a restringir el contenido de la competencia de las funciones normativas (leyes, reglamentos de desarrollo, que es lo que cabe entender, comprendido en la noción de "legislación") mientras, que el concepto de "bases" admite con mayor facilidad la adopción por el titular de la competencia de medidas púramente ejecutivas, de carácter no normativo.

Según el profesor Javier Salas, las expresiones "legislación básica", "normas básicas" y "bases" no tienen un significado equivalente y ello porque la primera, otorga al Estado, una potestad más restringida que la segunda y, a su vez, ésta, más que la tercera, en la medida que la legislación básica, remite a la potestad legislativa en sentido estricto, las "normas básicas" a

---

( 27 ) Garrido Falla "El desarrollo legislativo" pág. 20 y siguientes.

( 28 ) S. Muñoz Machado, Derecho Público PP 417 y siguientes.

ésta y a la potestad reglamentaria y las "bases" tanto a ambos tipos de potestades como a la de dictar medidas de ejecución, generales e incluso singulares, -siempre que se limiten claro es, en uno y otro caso, a los aspectos básicos, es decir, a los principales o esenciales de una materia-, actualizadas a través de actos administrativos de esa misma y correlativa naturaleza (29).

Intentando dar un concepto de legislación básica, o ley marco, podemos decir, siguiendo a García de Enterría, que "Es aquella que fija los grandes principios de la regulación de una materia a los efectos, de que una vez asegurados a través de ella, un mínimo de unidad y coherencia para el ordenamiento jurídico; los entes autonómicos puedan, desarrollándolos adecuadamente, completar a nivel de ley formal, esa regulación del modo que más convenga a sus necesidades y circunstancias peculiares".

En lo referente al contenido y objetivo de estas leyes, podemos decir que en ellos se contemplan los principios, programas, bases y directrices, que han de ser desarrollados o expuestos en leyes especiales complementarias, es decir criterios generales y comunes de la regulación de una materia, que en todo caso habrán de ser respetados y que poseen un valor informador general dentro de un ordenamiento jurídico especial, en consecuencia el objetivo de las "Leyes Marco", es

---

( 29 ) Javier Salas. Estatuto de Autonomía, Leyes Básicas y Leyes de Armonización. Revista de Administración Pública. Vol. 1 - 1983 Marzo-Diciembre

establecer dentro de la política de desarrollo integral de la nación, los principios rectores que tiendan a unificar el Derecho, regido por normas generales en leyes especiales.

No obstante lo anterior, se ha criticado esta tipología de leyes, ya que según al parecer del profesor Jacques Fortin, estas leyes "Son más aparentes que reales y la reglamentación entraña inevitablemente un efecto de dispersión y lo que es más grave, una inaccesibilidad de la ley" (30).

En materia ambiental, se hace necesario la dictación de una ley general, que fije una Política Ambiental, de tal modo que toda la legislación pertinente se atenga a sus preceptos generales, existiendo así criterios y principios claros en esta materia.

En nuestro país, la facultad legal de dictar una ley con estas características, está dada por el artículo 60 número 20 de la Constitución Política del Estado, que es del siguiente tenor: "Sólo son materias de ley: N° 20 Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico".

---

( 30 ) Jacques Fortin. The Protection of Environment



## ANALISIS GENERAL DE ALGUNOS CUERPOS LEGALES SOBRE POLITICA AMBIENTAL EN AMERICA LATINA.

### A.- CASO COLOMBIANO:

Colombia fue el primer país del mundo que institucionalizó una política nacional ambiental, sobre la base de la dictación de un Código que legisla integradamente sobre la globalidad de los elementos y factores que componen el entorno humano, exceptuados solamente los recursos naturales no renovables (31).

La presidencia de la República de Colombia dictó a fines de 1974, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual se ha constituido en modelo, de los diversos países que buscan el perfeccionamiento de su legislación ambiental.

Este cuerpo legal, tuvo la virtud de recopilar armónicamente la legislación sectorial que existía en Colombia, sobre los recursos naturales renovables, y la actualizó reconociendo la interacción e interdependencia que se dan entre los diferentes elementos de los ecosistemas tanto naturales como inducidos y artificiales (32).

El Código, proclama en sus artículos preliminares que "el medio ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos", partiendo

---

( 31 ) ( 32 ) Guillermo J., Cano, Derecho, Política y Administración Ambiental, pág. 267, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1978.

de este fundamento, señala como primer objetivo que pretende alcanzar el de "lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional".

Establece el Código, por otra parte, que "el ambiente es patrimonio común" y que el "Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública y de interés social", no obstante lo cual reconoce validez a los derechos adquiridos por los particulares sobre los elementos ambientales y recursos naturales con arreglo a la legislación ambiental anteriormente vigente, aunque somete el "ejercicio" de estos derechos, a las disposiciones que consulta en relación con los diversos usos a que pueden ser sometidos.

Debe tenerse presente que una de las características más relevantes del Código consiste en haber atendido, en primer lugar, a la conservación de los diferentes elementos y recursos ambientales sobre la base de su importancia ecológica intrínseca, para luego hacerse cargo de regular los distintos usos a que pueden ser aplicados y que se encuentra subyacente a su articulado, el reconocimiento de la interrelación existente entre estos diferentes elementos y recursos ambientales, así como entre los distintos usos a que puede ser sometido un

mismo elemento o recurso.

Esto llevó a un lineamiento de una política de manejo integral y coordinado de los múltiples componentes del ambiente, cuyas regulaciones, por otra parte, han sido concebidas de manera tal que resultan ajustables sin mayores complicaciones a las circunstancias concretas, siempre cambiantes en que están llamadas a operar, lo que se obtuvo por la vía de dejar amplio margen al gobierno, para instrumentalizar su contenido práctico mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria que les es propia (33).

Los recursos naturales renovables protegidos por el código son objeto de una enumeración que contempla, junto a los que habitualmente se consideran como tales "las fuentes primarias de energía no agotables; las pendientes topográficas con potencial energéticos, los recursos geotérmicos y los recursos del paisaje".

Existen también una enumeración de aquellos factores que considera como deteriorantes del ambiente.

Este código tiene los caracteres de una LEY MARCO, en donde se limita por lo general, a sentar principios básicos de política y manejo ambientales, delegando al ejercicio de la potestad reglamentaria el señalamiento de los pormenores de su implementación y puesta en práctica (34).

---

( 33 ) Derecho y Ambiente, Rev. de Derecho U.C.V. III 1979 Rafael Valenzuela.

( 34 ) Guillermo J. Cano Ob. citada, pág. 236.

En lo referente al órgano o autoridad, encargado de ejecutar las disposiciones contenidas en este cuerpo legal, el código omite, el señalarla, demostrando con ello su ánimo de otorgar su ejecución a una reglamentación complementaria.

Es así que el artículo 305 expresa que "corresponde a los funcionarios competentes velar por el cumplimiento de las disposiciones de este código y las demás legales sobre la materia, e impartir las órdenes necesarias para la vigilancia y defensa de los recursos naturales renovables y del ambiente".

De modo general estas funciones se han encomendado al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA).

La regulación de los usos a que son sometidos los recursos naturales renovables, el código los protege integradamente en cuanto a factores interrelacionados constitutivos de los sistemas ambientales, para luego sentar directrices de aprovechamiento de los mismos que caucionen su "conservación, mejoramiento y utilización racional según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional (35).

---

( 35 ) Revista de Derecho Universidad Católica de Valparaíso IX 1985. Ediciones Universitarias, Rafael Valenzuela Fuenzalida. U.C.V. pág. 305.

Como ya habíamos señalado precedentemente el código consagra principios y objetivos, y para su logro ha instaurado diversos mecanismos, destacando figuras notoriamente ajenas al acervo jurídico ambiental medio latinoamericano (36).

Se destaca la importancia asignada a la EDUCACION en todos sus niveles como una respuesta social al problema ambiental. Así se observa la incorporación en los programas educacionales de los contenidos ecológicos.

Se crea un Servicio Nacional Ambiental Obligatorio gratuito, y de un año de duración, cuyo fin es la preparación del mayor número de personas en el conocimiento y solución de problemas ambientales, y en el manejo adecuado de los recursos renovables.

El código contiene varias disposiciones donde se relaciona la planificación con el ambiente, como es el caso de aquella que prescribe que "los planes y programas sobre protección ambiental, y manejo de los recursos naturales renovables deberán estar integradas con los planes y programas generales de desarrollo económico y social, de modo que se dé a los problemas correspondientes un enfoque común y se busquen soluciones conjuntas, sujetas a un régimen de prioridades en la aplicación de políticas de manejo ecológico y de utilización de dos o más recursos en competencia, o en la competencia entre diversos usos de un mismo recurso" (37).

---

( 36 ) Rev. de Derecho U.C.V. IX 1985. Rafael Valenzuela 1985.

( 37 ) Artículo 45 letra D del Código Colombiano.

En el mismo plano y para la prevención de los eventuales efectos ambientales adversos de los proyectos de desarrollo, el Código establece dos procedimientos. Primero la obligación de hacer declaración del riesgo ambiental presumible de cualquier obra o actividad, pública o privada, susceptible de producir deterioro ambiental, y en segundo lugar la exigencia de evaluar desde un punto de vista ecológico cualquier iniciativa de acción cuyas características la expongan a convertirse en causa de tal deterioro. El artículo 29 señala que debe oírse al Ministerio de Relaciones Exteriores cuando las obras o actividades de que se trate, puedan derivar en consecuencias ambientales de proyecciones internacionales.

Tratándose de actividades que puedan derivar en consecuencias ambientales negativas se exige el otorgamiento de licencia gubernamental previa.

Otro mecanismo de protección ambiental es la zonificación del país, delimitando áreas de manejo especial en los lugares donde los problemas ambientales revistan gravedad singular.

El conocido problema económico de las externalidades, se internaliza a través de tasas retributivas de los servicios de eliminación o control de las consecuencias nocivas consiguientes a la utilización directa o indirecta de la atmósfera, de los ríos, arroyos, lagos y aguas subterráneas, y de la tierra y el suelo para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores u otras sustancias

nocivas generadas por la realización de actividades lucrativas.

Se establecen además tasas compensatorias de los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables, así como de los costos de prevención de los efectos nocivos sobre el ambiente más allá de la financiación de los servicios estrictamente correctivos de dichos efectos (38).

Se adopta también la política de los estímulos económicos orientados a incentivar la adopción de medidas en favor de la conservación, mejoramiento y restauración del ambiente.

El código hace un distingo y regula separadamente los usos del suelo y la tierra vinculando el suelo a las prácticas agrícolas, pecuarias, y si vícolas, y la tierra a las aplicaciones para fines urbanos, habitacionales, industriales y de transporte.

Los suelos son clasificados de acuerdo a su potencial de uso, y se les usa de acuerdo a su potencial.

Los usuarios, deben actuar adoptando las medidas tendientes a evitar su pérdida o degradación, debiendo llevarse a cabo las prácticas de conservación y recuperación de acuerdo con las características regionales.

La administración está facultada para intervenir en el uso y manejo de los suelos de propiedad privada cuando se presenten en ellos fenómenos de erosión

---

( 38 ) Rafael Valenzuela. Obra citada, pág. 308.

salinización agotamiento o degradación en general.

En lo que se refiere a las actividades minera, de construcción, ejecución de obras de ingeniería, excavaciones u otras similares, deben ser precedidas de estudios ecológicos y no pueden ser adelantadas sino con sujeción a las normas sobre protección y conservación del suelos.

Se efectúa una regulación de las áreas denominadas "de reserva forestal". Así la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, así como la realización de actividades económicas dentro de esta áreas, requieren licencia previa, la que solo se otorgará cuando se haya comprobado que las obras o actividades propuestas no ofrecen riesgos para la conservación de los recursos naturales renovables del área.

En cuanto al aprovechamiento forestal para fines domésticos sólo está autorizado bajo permiso informado otorgado directamente al solicitante, con un año de duración, y con un volúmen máximo de 20 metros cúbicos anuales.

Una regulación importante es la que ordena la realización de programas educativos orientados a ilustrar a la población sobre los efectos nocivos de las quemas para desmonte o limpieza de terrenos.

En el tratamiento de las aguas, se habla de las llamadas "aguas no marítimas" las que son declaradas de dominio público, sin perjuicio del dominio privado, legítimamente adquirido sobre ellas con anterioridad a la vigencia del código.

Se establece la prohibición en ciertas zonas de descargar sin tratamiento previo y en cantidades y concentraciones que sobrepasen los niveles admisibles, aguas negras o residuales de fuentes industriales o domésticas urbanas o rurales en las aguas superficiales o subterráneas, interiores o marinas. La misma prohibición se hace extensiva a la incorporación en dichas aguas de basuras, desechos, excretas, sustancias tóxicas o radiactivas, gases, productos agroquímicos detergentes u otros semejantes que en su cantidad o concentración excedan los límites prefijados.

La construcción de complejos habitacionales o industriales requiere la aprobación previa de sus sistemas de evacuación, tratamiento o disposición final de sus aguas residuales.

Por decreto reglamentario del código se ha hecho específicamente aplicable a estos casos y a los demás que supongan la utilización de aguas o sus lechos o cauces o que envuelvan de alguna manera riesgo de contaminación, la exigencia de presentar la declaración de efecto ambiental o el estudio ecológico previo ordenado por el artículo 27 y 28. Se prohíbe formalmente el vertimiento en las aguas sin tratamiento previo, de residuos sólidos, líquidos o gaseosos susceptibles de causar su contaminación o eutroficación o que puedan generar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, señalando la forma y condiciones bajo los cuales el INDERENA pueda autorizar en ciertos casos estos vertimientos.

Las aguas servidas, deben ser conducidas al sistema de alcantarillado, y si esto no es posible, deben tratarse de manera tal que prevenga todo perjuicio a las fuentes receptoras.

La contaminación de las aguas marinas, no son tratadas con mucha atención, lo que se ha suplido con las normas de protección a los recursos hidrobiológicos.

En lo que dice relación con la contaminación atmosférica, se establece que el Gobierno está encargado de mantener la atmósfera en condiciones que no causen daños o molestias o interfieran el desarrollo normal de la vida humana, animal o vegetal, debiendo establecer prohibiciones, restricciones o condicionamientos necesarios y debe dictar disposiciones sobre diferentes materiales que apuntan principalmente a la fijación de estándares de calidad atmosférica, tanto de inmisión como de emisión, sobre todo en relación con las fuentes de contaminación de origen energético.

El funcionamiento, ampliación o modificación de toda instalación que por sus características constituya o pueda constituirse en fuentes de emisión fija, queda sujeta por ley a autorización previa del Ministerio de Salud, con expresa reserva de que dicha autorización "no exime de responsabilidad por los efectos de contaminación producidos con la operación del sistema" Art. 46.

Como ya habíamos adelantado, el código protege las áreas silvestres, a través de llamadas "Áreas de Manejo Especial", institucionalizando un sistema de parques Nacionales. El establecimiento de Zonas

Amortiguadoras, circunvecinas a las áreas protegidas es otro punto de interés práctico previsto por el código.

#### B.- CASO VENEZOLANO:

Venezuela no ha sido ajena a la corriente ambientalista que sacude al mundo, sobre todo existiendo problemas concretos y alarmantes como la contaminación de los lagos de Valencia y Maracaibo, los incendios forestales, las inundaciones o el congestionamiento de Caracas. Como reacción a esto, ocurren tres hechos trascendentales en la materia, a saber, el Plan V de la Nación que define por primera vez una Política Ambiental, se promulga la Ley Orgánica del Ambiente y se crea el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

- EL V PLAN DE LA NACION: Cuenta con un capítulo sobre "Ordenación Económica del Territorio Venezolano" el cual contiene lineamientos para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Es muy importante resaltar que en el proceso de planificación ambiental que se inició se considera a la ordenación del territorio como uno de los ejemplos metodológicos más globales y como la principal estrategia para prevenir el deterioro del medio usualmente asociado al desarrollo (39).

---

( 39 ) Hercilio Castellano Bohorquez, Rev. Interamericana de Planificación XIII N° 52 Dic. 1979.

Dentro del marco del ordenamiento territorial se prevé que se incluya la necesidad de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente, de acuerdo con lineamientos estratégicos basados en la conveniencia de preservar los ecosistemas. Este criterio orientará las decisiones relativas a los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento, utilizándose los recursos naturales sobre la base de estudios integrales del medio ambiente.

- LEY ORGANICA DEL AMBIENTE: En Junio de 1976 se decreta la Ley Orgánica del Ambiente, teniendo al igual que el Código de Colombia, el carácter de una "Ley Marco" en cuanto se limita a sentar principios matrices programáticos de política ambiental que requieren ser desarrollados y concretizados por normas legales o reglamentarias complementarias de su texto.

Además tiene el carácter de ser una ley "Orgánica" lo que quiere decir que es de superior jerarquía que una ley ordinaria, que se pueda dictar en la misma materia.

El objeto de la ley es establecer 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, lo que es declarado de "Utilidad Pública".

El Art. 7 expresa textualmente que "El plan nacional de conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental" formará parte del Plan de la Nación y deberá contener:

- 1.- La ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
- 2.- El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación y mejoramiento.
- 3.- El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento en función de los objetivos de la presente ley.
- 4.- Las normas para el aprovechamiento de los recursos naturales basadas en el principio del uso racional de los recursos, en función de los objetivos de la presente ley.
- 5.- Los programas de investigación en materia ecológica.
- 6.- Los objetivos y medidas de instrumentación que se consideren favorables a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

Para lograr su objeto,

la ley ha buscado diversos mecanismos como la "orientación de los procesos educativos y culturales a fin de fomentar conciencia ambiental".

Otro medio es el "fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el ambiente. Así existen en los municipios las Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente prevista en la ley para estos fines.

La ordenación territorial y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento, y desconcentración económica " en función de los valores del ambiente es otro mecanismo de la ley para lograr sus objetivos.

En lo referente al deterioro del ambiente, no se establece la obligación de presentar estudios de impacto ambiental, lo que es suplido con la dictación de la Ley Orgánica de la Administración Central, que crea el Ministerio del Ambiente y de los recursos naturales renovables, y le encomienda entre sus funciones la de "evaluar el impacto sobre el ambiente de las acciones del desarrollo".

La ley recoge formalmente la teoría del "Daño Ambiental Permisible" tratándose de actividades "susceptibles de degradar el ambiente en forma no irreparable que se consideren necesarias por cuanto reporten beneficios económicos o

sociales evidentes", si bien la realización de estas actividades queda sujeta a la obtención de una autorización indicativa previa (40).

En materia de responsabilidad, distinguimos:

- a) Responsabilidad Civil Extracontractual por daños ambientales causados en bienes de dominio público, acogiendo la línea de la "responsabilidad objetiva" o "por riesgo", pudiendo eximirse por caso fortuito o fuerza mayor, recayendo el onus probandi, en quien alegue lo uno o lo otro.
- b) Responsabilidad Penal: La infracción a las disposiciones sobre conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, se sancionan con multas, medidas de seguridad o con penas privativas de libertad de hasta 10 años de prisión. Sentando así las bases para la tipificación del "crimen ambiental" (41).

La acción penal que surja, es pública y los procesos a que de lugar su ejercicio, son gratuitos.

Al igual que el Código Colombiano enumera las actividades que juzga susceptibles de degradar el ambiente.

La ley entrega al presidente de la República en Consejo de Ministros, la

---

( 40 ) ( 41 ) Rafael Valenzuela, obra citada, pág. 319.

Suprema Dirección de la Política Ambiental Nacional.

La ley crea el Consejo Nacional del Ambiente, el cual aparte de las funciones de coordinación y asesoría en la materia, tiene asignada la responsabilidad de elaborar el Plan en consulta con la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Igualmente se establece una Oficina Nacional del Ambiente como Secretaría Ejecutiva del Consejo. Posteriormente con la dictación de la Ley Orgánica de la Administración Central, reduce las competencias del consejo y deja sin efecto a la Oficina, substituyéndola por el Ministerio del Ambiente y de Los Recursos Naturales, al que le atribuye facultades para la planificación correspondiente.

- CREACION DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES: La Ley Orgánica de la Administración Central de Diciembre de 1976 crea este ministerio que inicia formalmente sus actividades el 1. de Abril de 1977.

Las funciones del ministerio en términos genéricos corresponde a "la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo 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, aprovechamiento y uso de las aguas, de los bosques, de

la tierra y de los suelos; y el catastro, la conservación, defensa, mejoramiento y regulación de la fauna y de la flora silvestre y de los parques nacionales".

Respecto al problema del suelo, esta ley formula una política del uso de la tierra en base a una "ordenación físico espacial del territorio nacional".

La ley forestal de suelos y aguas dispone por su parte que los suelos deben usarse "de acuerdo con su capacidad agrológica específica" y se los clasifica de acuerdo a la pendiente, grado de erosión, fertilidad del suelo y factores del clima.

En materia Forestal el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables, se encarga de 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 facultades de guardería forestal.

Se crean además "Zonas Protectoras" para resguardar el patrimonio forestal.

En lo referente a la contaminación atmosférica, por Decreto Reglamentario de la Ley Orgánica del Ambiente, se han regulado las actividades productoras de ruidos molestos o nocivos "susceptibles de degradar o contaminar el ambiente" fijándose los niveles permisibles de emisión sonora tanto en el ambiente exterior como en el interior de los recintos, con especial referencia, en el primer caso a los ruidos emitidos por el transporte terrestre

y por acciones y aeronaves.

En lo relativo a la áreas silvestres, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables" la creación, conservación, defensa, mejoramiento y administración de los parques nacionales, reservas forestales, monumentos naturales, zonas protectoras, reservas de regiones vírgenes, cuencas hidrográficas, reservas nacionales hidráulicas, reservas y refugios de fauna, parques de recreación y cualesquiera otros espacios sujetos a un regimen especial en beneficio del equilibrio ecológico, de la protección de la naturaleza o del bienestar de la población (42).

#### C.- CASO CUBANO

Cuba, en la ley N° 33, publicada en la Gaceta Oficial, del 12 de febrero de 1981, expide la Ley de Protección al Medio Ambiente y del Uso racional de Los Recursos Naturales. Consta de 130 artículos, con cuatro capítulos. El primero es el relativo a disposiciones 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 y recursos minerales, recursos marinos, flora y fauna, atmósfera, recursos turísticos; el tercero establece la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, a través del sistema nacional; y el

---

( 42 ) Rafael Valenzuela obra citada, pág. 30  
Art. 36 ord. 11.

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. (Art. 5).

El objetivo de esta ley se enuncia como el establecimiento de los principios básicos para la conservación, protección, mejoramiento y transformación del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, conforme a la política integral de desarrollo o del país, con el fin de aprovechar óptimamente el potencial productivo nacional, como señala el artículo 1.

Como característica de esta ley, al, igual que los cuerpos legales estudiados precedentemente, consiste en ser una ley marco encargada de sentar los principios generales de la política ambiental cubana y de la estructura jurídico administrativa encargada de su aplicación (43).

Merece destacarse que la ley hace expresas menciones a la filosofía política que la inspira, así expresa que en las relaciones con el medio ambiente se fundamentan " en los principios de la propiedad social sobre los medios de producción y el desarrollo social planificado y se establecen en virtud de la necesaria armonía de la unidad dialéctica hombre-naturaleza".

---

( 43 ) Rafael Valenzuela, Obra citada, pág. 332.

El problema ambiental se aborda como una perspectiva sistemática, conceptualizando al ambiente como un "sistema", resguardándolo mediante la institucionalización de un sistema jurídico administrativo estructurado para este propósito.

Se establece una política de protección al medio ambiente, global, firmemente entroncada con los imperativos del desarrollo económico y social del país, pero no necesariamente circunscrita al ámbito de sus intereses histórico contingentes (44).

Un punto donde se ve claramente el propósito de integrar la consideración de la variable ambiental en el proceso de toma de decisiones concernientes al desarrollo económico y social del país, es la instauración de un régimen de evaluaciones de impacto ambiental de amplio margen de aplicación.

Respecto del tema de las deseconomías ambientales hay numerosas disposiciones tendientes a la internalización de las externalidades negativas, así se establece que el costo de rehabilitación de los suelos, se incluye en el presupuesto de la inversión, y de no existir ésta, se considera parte de los costos de explotación, actividad u obra que ha causado la afectación.

En cuanto a la responsabilidad por la protección de la naturaleza, recae, sobre "cada ciudadano" en particular, y así la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales es "responsabilidad

---

( 44 ) Rafael Valenzuela. Obra citada, pág. 333

del Estado, la sociedad y el individuo, los que tienen la obligación de mantenerlos en condiciones óptimas, con el fin de posibilitar la vida en un ambiente adecuado para el pleno desarrollo de su actividades".

Al igual que las legislaciones ya analizadas, ésta también, contempla a la enseñanza como un punto fundamental en la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos.

La ley creó el sistema Nacional de Protección al medio ambiente y del uso racional de los recursos naturales, en el que participan armónicamente los órganos y organismos estatales, las empresas y sus dependencias, las cooperativas, las organizaciones políticas, sociales y de masas, y la ciudadanía en general, con el objeto de brindarle una atención racional y global al medio ambiente y a los recursos naturales.

El sistema está compuesto por un subsistema a cuya cabeza, se encuentra el organismo de administración central del Estado, se prevé además por la ley que el sistema cumpla sus funciones en dos niveles uno, técnico normativo, y otro de control y un nivel ejecutivo.

La distribución de funciones y responsabilidad dentro del sistema y subsistema, así como el establecimiento de su organización, estructura y funcionamiento son entregados por la ley a un Consejo de Ministros.

## D.- CASO MEXICANO

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 de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Consta de 194 artículos que se encuentran estructurados en seis títulos: 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 del ambiente; el quinto, contiene la participación social; y el sexto, establece las medidas de control y 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 las competencias en la materia, para los tres niveles de gobierno (federal, estatal, y municipal), permite una gestión más eficaz de gestión ambiental, estando la solución de los problemas en el mismo nivel que se generan.

#### E.- CASO DE COSTA RICA

En 1981, se creó en Costa Rica, el Sistema Nacional de Protección y mejoramiento del Ambiente, cuyo objetivo fundamental es la definición, promoción y coordinación de la Política Nacional de Protección y mejoramiento del ambiente.

La diferencia de este sistema y los ya analizados radica en que este sienta las bases estructurales de su organización, y establece los lineamientos y directrices de su funcionamiento, con casi ninguna referencia a los problemas ambientales en particular, lo que hace de su regulación un cuerpo eminentemente pragmático.

Este sistema funciona sobre la base de tres organismos fundamentales:

- 1.- Consejo Nacional de Protección y mejoramiento del Ambiente, que es un órgano de coordinación y consulta, que tiene como función "revisar, integrar y armonizar, políticas, prioridades y estrategias, que se encuentran dispersas en varias instituciones y que debe seguir el país en relación con la protección y el mejoramiento del ambiente, relacionada con la de

"velar para que los factores ambientales, sean incluidos integralmente en la planificación global del desarrollo (art. 5 b).

Las distintas atribuciones del Consejo no son sino un anuncio de la Política Ambiental, que se propone seguir el gobierno. También este Consejo tiene por misión promover la participación de la ciudadanía en las tareas de conservación ambiental existente.

2.- La Secretaría Ejecutiva del Sistema tiene por función "armonizar los lineamientos del plan nacional de desarrollo. Su función capital es elaborar el Plan Operativo del sistema en que deben compatibilizarse las iniciativas de los involucrados en el mejoramiento del medio ambiente.

También le corresponde establecer a esta secretaría un sistema de información del ambiente que permita al sistema mayor efectividad.

3.- Por último, está el Comité Técnico del Sistema, que es un órgano de asesoría de la Secretaría Ejecutiva, particularmente en lo que dice relación con la elaboración del Plan Operativo del Sistema, además es un órgano de enlace con instituciones que elaboran estudios, investigaciones y evaluaciones del Impacto ambiental y lo más importante que es dar seguimiento a las recomendaciones y acciones necesarias para lograr la eficaz integración de las políticas y coordinación de las actividades de los organismos participantes en el sistema. (Art. 13).

## F.- CASO BRASIL

A través de la Ley N° 6938 del 31 de agosto de 1981 publicada en el D.O. del 2 de septiembre de 1981, dispone sobre la Política del Medio Ambiente, sus fines y mecanismo de formulación y aplicación.

Consta de 21 artículos, y su objeto, además de implantar la Política Nacional del Medio Ambiente (P.N.M.A.), es la creación de organismos gubernamentales, así como de instrumentos para llevarla a cabo.

Esta ley recoge la concepción ambiental globalista e integradora y persigue como finalidad general, la preservación, el mejoramiento y la recuperación de la "calidad ambiental propicia para la vida", con miras a garantizar en el país condiciones apropiadas para su desenvolvimiento socio-económico, la seguridad nacional y la protección de la dignidad de la vida humana (Art. 2).

Luego la ley desglosa este objetivo en metas más concretas, adecuadas a programas específicos de acción.

La primera meta apunta a la compatibilización del desenvolvimiento económico con la preservación de la calidad del medio ambiente y el equilibrio ecológico".

Por medio ambiente, entiende esta ley, "el conjunto de condiciones, leyes, influencias e interacciones de orden físico, químico y biológico, que

permiten, abrigan y rigen la vida en todas sus formas (Art. 3). Muy relacionada con esta meta se encuentra la de preservar y restaurar los recursos ambientales". Cuando la ley se refiere a recursos ambientales se refiere concretamente a la "atmósfera, aguas, interiores, superficiales, subterráneas, las estuarias, el mar territorial, el suelo, el subsuelo y los elementos de la biósfera" (Art. 3). Además la ley propugna áreas prioritarias de acción gubernamental, relativas a la calidad y equilibrio ecológico (Art. 4), así como el establecimiento de factores y criterios de calidad ambiental y de normas relativas al uso y manejo de los recursos ambientales. (Art. 4 III).

Esta ley enuncia una serie de principios que han de guiar las acciones, para su alcance propugna primero que la acción gubernamental en materia ambiental debe buscar la "mantención del equilibrio ecológico", sobre la base de considerar al medio ambiente como un "patrimonio público" que urge ser protegido y asegurado, "teniendo en vista su uso colectivo" (Art. 2).

Luego plantea la necesidad de racionalizar el uso del suelo, subsuelo, agua y aire; de controlar, zonificar las actividades potencial o efectivamente contaminadoras, y en general, de planificar y fiscalizar la utilización de los recursos ambientales (Art. 2), creando incentivos que estimulan la investigación tecnológica orientada a su protección y aprovechamiento racionales. También se plantea en términos amplios la necesidad de proteger y preservar áreas respectivas de los mismos, de recuperar áreas degradadas y

de dispensar protección a las amenazadas de degradación.

Esta formulación de principios concluye con el reconocimiento de la necesidad de impartir educación ambiental " a todos los niveles de la enseñanza" (Art. 2).

Luego la ley desarrolla la orgánica con que funcionará la P.N.M.A. que constituirá el Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA), que está estructurado sobre la base de un organismo superior: Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), que como función principal "tiene la de asistir al Presidente de la República en la formulación de directrices de la P.N.M.A. (Art. 6). Luego hay un segundo, organismo que es la Secretaría Especial del Medio Ambiente (SEMA) que es el organismo a que la ley entrega la función de "promover, disciplinar, y evaluar la implementación de la Política Nacional del Medio Ambiente" (Art. 6 II), es esencialmente un organismo de estrategia, de operaciones y ejecutivo.

Para su mejor funcionamiento el Ejecutivo puede crear una Fundación de Apoyo Técnico y Científico, a los actos del SEMA (Art. 6 or. 4), el "Catastro Técnico Federal De Actividades e Instrumentos de Defensa Ambiental" para el registro obligatorio de las persona físicas y jurídicas que se dediquen a ofrecer consultoría técnica sobre problemas ecológicos y ambientales (Art. 17).

Una materia que merece especial atención son los "Instrumentos" de la P.N.M.A., según su texto:

- 1) establecimiento de patrones de calidad ambiental,
- 2) la zonificación ambiental,
- 3) la evaluación de impacto ambiental,
- 4) el licenciamiento y vigilancia de las actividades contaminadoras,
- 5) los incentivos para hacer, el mejoramiento de la calidad Ambiental.

6) la creación de áreas protegidas, 7) el sistema nacional de información sobre ambiente, 8) el catastro técnico federal de actividades e instrumentos en defensa ambiental, 9) las penalidades disciplinarias o compensativas (Art. 9).

Finalmente en materia civil, la norma según la que el contaminador queda obligado "independientemente" de la existencia de culpa", a indemnizar o reparar los daños causados al medio ambiente o a terceros a consecuencia de sus actividades, lo que entraña una decidida opción por el régimen denominado de la responsabilidad objetiva o por riesgo (Art. 14 Ord. 1).

## CAPITULO III

### POLITICA AMBIENTAL

#### INTRODUCCION

En América Latina, la gestión ambiental se desarrolló muchas veces en ausencia de políticas nacionales para el ambiente, clara y explícitamente formuladas, que orientara de una manera apropiada las actividades públicas y privadas encaminada a su protección. Esta Circunstancia se explica, quizá, porque aún no se reconocía la importancia de la política nacional del ambiente como un componente esencial de la gestión ambiental o no se tenía todavía en claro, cómo debía formularse dicha política. Hay que decir de paso, que la ausencia de una política nacional del ambiente de esas características, podría explicar a su vez, aunque sea de una manera parcial, el carácter errático y en todo caso insuficiente de la gestión ambiental en algunos países Latinoamericanos.

Esta situación se ha modificado, por lo menos desde un punto de vista conceptual . En efecto, es difícil que alguien discuta, hoy por hoy, la necesidad de que exista una política nacional del ambiente, formal y claramente establecida, que oriente de una manera adecuada la gestión ambiental. Sin embargo, la verdad es que este reconocimiento de la política nacional, no siempre ha ido

acompañado del establecimiento de una política apropiada.

En efecto, si se examinan las expresiones concretas de la política ambiental en América Latina durante estos últimos quince años, se puede constatar que sus avances han sido desiguales de país en país. Es claro que los avances conceptuales más significativos se han hecho allí donde la política nacional del ambiente ha recogido el enfoque global y transectorial que es necesario para un tratamiento apropiado de los asuntos ambientales. Es indudable, empero, que en muchas partes la formulación de la política nacional del ambiente ha persistido en el empleo de los enfoques reduccionistas y sectorialistas que tradicionalmente se han utilizado en el tratamiento de los asuntos ambientales.

En el presente capítulo, hemos ido desarrollando el tema de la Política Nacional del Medio Ambiente, comenzando con la enunciación de aquellos instrumentos de protección ambiental, en el que se destaca justamente la Política Nacional Ambiental. Con posterioridad se analiza su conceptualización, objetivos, operatividad, métodos de formulación, marco jurídico institucional de ésta, para concluir el capítulo, desarrollando los principios que deben inspirar una política ambiental.

## INSTRUMENTOS JURIDICOS DE PROTECCION DEL AMBIENTE

Durante el desarrollo de la normatividad tendiente a regular el problema ambiental, el legislador ha ido utilizando diversos elementos o instrumentos que persiguen justamente proteger el ambiente.

Tales instrumentos pueden ser agrupados como medidas preventivas y represivas de protección ambiental.

### Medidas Preventivas

Entendemos por ellas el conjunto de preceptos del Ordenamiento Jurídico que no contienen la amenaza de una sanción penal, administrativa o civil, para el supuesto en que se infrinjan, sino, más bien procuran la protección de un bien o interés determinado, aportando medidas positivas que eviten la conculcación de dicho bien o, incluso, que lo mejoren (45).

Las medidas preventivas se aplican antes de que sobrevenga el mal -lesión o peligro constitutivo de la infracción- y precisamente para evitar su acaecimiento.

Dentro de esta clase de medidas podemos citar, la política ambiental, la existencia de medios de información, financiación y gestión, la educación e investigación ambientales y los instrumentos de control previo.

---

( 45 ) Documentación administrativa. Ecología y Medio Ambiente. N° 190, Madrid. Abril-Junio 1981. Luis Rodríguez Ramos.

## La Política Ambiental

Como principal medida preventiva, la política ambiental es objeto de un análisis en el punto siguiente, por lo que nos remitimos a lo que se tratará oportunamente.

### Medios de Información, Financiación y Gestión

Esto puede resumirse en la necesidad de suficiente dotación presupuestaria. Existen diversos procedimientos de financiación como las subvenciones, las vías de crédito especiales, las excenciones y bonificaciones fiscales que en definitiva repercutirán más o menos directamente sobre los presupuestos generales del Estado.

Pero también existe el principio de la no subvención, que se traduce en la conocida fórmula "el que contamina paga", que viene a significar que los beneficiarios del producto o servicio que causaría la contaminación o el agotamiento de los recursos naturales de que se trate, corran con los gastos de depreciación o tratamiento de los residuos o de las actividades restauradoras, incluyendo en su precio, tarifa, tasa, etc. dichos costos.

En resumen lo que interesa es recalcar la necesidad de respaldo financiero a la hora de instaurar jurídicamente una P.A. determinada.

## Educación e Investigación Ambientales

Un cúmulo de medios preventivos que de un modo u otro también han de conformarse jurídicamente son las actividades de investigación y enseñanza en materia ambiental. La investigación y la enseñanza son vertientes de una misma realidad y desde su ángulo docente han sido objeto de diversas reuniones internacionales.

La investigación, puede ser básica, de aplicación y de desarrollo, en función de su mayor o menor proximidad a la práctica. Las tres modalidades son aptas y necesarias en relación con el medio ambiente.

Dentro de los objetivos a que deben tender esas investigaciones ambientales está: la evitación o disminución de emisiones contaminantes, determinación de métodos e instrumentos de medición y valoración de embriones e inmisiones, interrrelaciones climatológicas entre la fauna, la flora y el ambiente, nuevas fuentes de energía no contaminantes (solar, eólica, etc.) y otros análogas (46).

### Instrumentos de Control Previo

Es necesario hacer referencia a lo que en cierto modo son propiamente los auténticos instrumentos jurídicos preventivos, con aplicación en el ámbito del medio ambiente y que pueden agruparse bajo el nombre genérico de controles previos. Tal es el caso de las autorizaciones, concesiones, licencias, incentivos, descincentivos, (Estudios de Impacto Ambiental), mandatos

---

( 46 ) Luis Rodríguez Ramos, obra citada

y prohibiciones, y además exigencias que respecto a determinadas actividades potencialmente contaminantes o degradantes del medio ambiente, exige o puede exigir el legislador, que permiten a la administración comprobar hasta que punto las instalaciones o actividades que solicitan el visto bueno para su puesta en marcha cumplen las previsiones legales.

A tales medidas hay que sumar otras más estables y disuasorias, como la existencia de inspecciones o la previsión de altos impuestos, tasas o tarifas (47). En este mismo campo incidirán las sanciones penales, civiles y administrativas en su última finalidad preventiva.

El fomento de conductas funcionales para el medio ambiente, obviando los mandatos y prohibiciones bajo amenaza de sanción, tienen un amplio campo de aplicación, en especial cuando se presenta una renovación legislativa más exigente de protección del ambiente (mayor inversión), para adaptarse a las nuevas normas, siendo entonces instrumentos de estímulo los tradicionales de subvenciones, créditos especiales, exenciones y bonificaciones fiscales.

#### Medidas Represivas

El ordenamiento jurídico contiene preceptos reguladores de las reacciones frente a quienes infrinjan mandatos o prohibiciones.

---

( 47 ) J.L. Lampreave: "La hacienda pública y el medio ambiente".

La función de estas medidas puede diversificarse al menos en dos aspectos. Por un lado, se trata de amenazar para disuadir a los que intencionada o negligentemente están próximos a la infracción, función conocida como prevención general. Por otra parte y ya en los supuestos de infracción aparece la responsabilidad correspondiente a la Naturaleza de la Norma infringida, (civil, administrativa o penal) que reprima al sujeto infractor, en base por un lado, a garantizar la eficacia de la mencionada prevención general, y por otro a la prevención especial consistente en que ese sujeto no vuelva a infringir de nuevo la norma y en fin, la reacción también procura en lo posible restituir, reparar y o indemnizar los daños y perjuicios derivados del comportamiento antijurídico.

Hay que destacar el hecho de que estas medidas no pueden estar desvinculadas de las medidas preventivas, constituyendo un todo, ya que inciden en una misma materia.

Dentro de las medidas represivas encontramos, sanciones penales, sanciones administrativas y de responsabilidad civil.

En cuanto a las sanciones penales, podemos decir que las normas represivas por excelencia son las penales. Hay algunas legislaciones ambientales que tipifican el llamado delito ecológico, como una forma de reprimir los atentados al medio ambiente, más cifrar las esperanzas de protección del medio ambiente en la norma penal, obviando los otros instrumentos jurídicos que son primarios y principales, traería como resultado una

criminalización meramente simbólica de conductas antiecológicas sin efectividad práctica.

Como segunda medida represiva citamos las sanciones administrativas, que en algunos países de Europa, la administración pública hace uso de una potestad sancionadora que tiene carácter prevalentemente represivo y de prevención general, en algunos casos, y en otros se destaca el aspecto o finalidad de prevención especial en el sentido de propiciar que el culpable no vuelva a infringir esta norma, por ejemplo al obligarle a introducir reformas o técnicas correctoras, todo lo anterior sin intervención de los órganos del poder judicial, salvo la interposición de un recurso contencioso administrativo.

Existen algunas modalidades de sanción administrativas y las primeras que surjen son las de carácter económico y pecuniarias, las cuales no obstante pueden presentar como inconveniente el de incurrir en injusticias por agravio comparativo, ante la diversidad de patrimonio de las personas o entidades multadas que convierten en ocasiones, las sanciones pecuniarias en un gasto más de producción.

Otras sanciones administrativas, no pecuniarias, son por ejemplo, las que suponen supresión de actividades, bien mediante la retirada temporal y definitiva de la correspondiente licencia, o suspendiendo o clausurando actividades; también está la destrucción, comiso o requisa de instrumentos o productos, y en definitiva la posibilidad de ejecución subsidiaria a cuenta del infractor.

Por último, la responsabilidad civil, que se traduce en el hecho de que una persona o entidad responde civilmente reparando o indemnizando daños o perjuicios en virtud de una obligación que puede nacer de la ley misma, de los contratos, cuasicontratos y de los actos y omisiones ilícitas por culpa o negligencia.

En el Derecho Ambiental, prevalece la máxima "el que contamina paga", consagrándose la responsabilidad objetiva y absoluta en la que no es necesaria probar la culpa, basta que medie una relación de causalidad, entre la actividad del autor y el perjuicio, para que surja la responsabilidad del agente (48).

#### ALCANCES DE LA POLITICA AMBIENTAL

##### Concepto:

En nuestro país, podemos constatar, que existen leyes con efecto ambiental y leyes ambientales propiamente tales, entendiéndose por las primera "El conjunto de normas jurídicas susceptibles de operar efectos estimables sobre la estructura y funcionamiento de los ecosistemas, mediante la regulación del manejo de los factores que los constituyen que no reconocen como bien jurídico protegido el resguardo de la estructura y funcionamiento de los mismos ecosistemas". Por leyes ambientales propiamente tales, se entiende el "Sistema de Normas Jurídicas que reconoce como bien jurídico protegido el resguardo de la estructura y funcionamiento del sistema

---

(48) Ver pág. 139

ambiental desde cuya interioridad surge, y que regula el manejo de los factores que lo constituyen sobre la base del reconocimiento y de las interacciones dinámicas que se dan entre ellos y con miras a afianzar el equilibrio funcional del todo de que forma parte" (49).

La dictación de las leyes con efecto ambiental ha sido la alternativa seguida hasta ahora en Chile, para ir dando soluciones a los problemas ambientales que han ido surgiendo, generándose una normatividad jurídica heterogénea y asistemática.

Hoy se hace necesario que el país se dé una POLITICA NACIONAL AMBIENTAL, que sea integrada y coherente y esté sustentada en un amplio esfuerzo de investigación y en un profundo debate público que comprometa a todos los sectores de la sociedad. Esta Política Nacional Ambiental, debe incluir principios generales, objetivos realistas y medios idóneos que incluyan los mecanismos de participación y control social que la hagan eficaz.

La determinación de una política ambiental, exige ante todo, delimitar previamente el concepto que nos ocupa, y diremos que ésta puede definirse como:

- "El conjunto de resoluciones adoptadas por las autoridades con el propósito de condicionar y determinar, de algún modo, el comportamiento de las personas, de las empresas y de las propias reparticiones públicas en

---

( 49 ) Rafael Valenzuela. Derecho y Ambiente, Rev. de Derecho UCV III 1979 Edic. Universitarias, pág. 193

lo referente al uso, manejo y conservación de los recursos naturales y de los servicios ambientales de que dispone la sociedad" (50).

- Para otros consiste en "Una línea de acción que debe ser aplicada en todo el país, teniendo como base lo establecido en la Constitución Política del Estado, que -asegura a todas las personas el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación- y donde se señala que -es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza-" (51).

- Otro concepto es el que señala que se entenderá por Política del Medio Ambiente, "El conjunto de medidas encaminadas a proteger contra los factores perturbadores, el suelo, las aguas, la atmósfera, la vegetación, la flora y la fauna, y los demás recursos naturales, así como los asentamientos humanos, el patrimonio artístico cultural y cuantos elementos contribuyan a asegurar la calidad del entorno humano, corregir la degradación provocada por la actividad del hombre y de los fenómenos naturales, así como los efectos que de aquella se deriven, procurar la mejora y acrecentamiento de los bienes ambientales, promoviendo su adecuada

---

( 50 ) Reunión Técnica de Expertos Gubernamentales": "Hacia desarrollo ambientalmente sustentable. Santiago de Chile, Septiembre de 1990. N.U.CEPAL LC Agosto de 1990.

( 51 ) Daniel Torres. Política Nacional de Conservación Ambiental ¿Una realidad a corto plazo? Boletín Ant. Chileno vol. 6 N° 1

ordenación y gestión" (52).

Para el profesor Rafael Valenzuela, "la Política Ambiental debe consistir en un programa concreto de acción que señale los medios que son necesarios o útiles y eficaces para obtener los fines determinados que se propone alcanzar" (53).

No obstante lo expuesto precedentemente, es necesario reconocer la existencia en todos los países de lo que podríamos llamar una "POLITICA AMBIENTAL IMPLÍCITA", constituida por lo que en un comienzo señalamos como leyes con efecto ambiental. Esto es válido particularmente en países cuyas economías se basan de modo importante en la explotación de los recursos naturales, sean éstos renovables y no renovables. Por ello se puede afirmar que toda política económica encierra una política ambiental implícita.

Es muy importante reconocer la existencia de esta Política Ambiental implícita, para que pueda ser eficaz la Política Ambiental explícitamente elaborada en los sentidos que hemos indicado con anterioridad, con mayor razón si como suele ocurrir los contenidos de éstas son contradictorios.

### Objetivos

Es necesario tener en claro, cuáles serán los objetivos a perseguir con una Política Ambiental,

---

( 52 ) Real Decreto 1310/1977. Abril España

( 53 ) Rafael Valenzuela. Obra citada pág. 194

calculando a su vez y asegurando los medios necesarios para su consecución.

Las normas ambientales, por la complejidad de la materia que regulan, exigen con especial énfasis la enunciación de una política clara y concreta, que exige como lógico presupuesto para fijar sus objetivos, un conocimiento completo y cuantificado de la problemática ambiental en sus diversos sectores, haciendo los inventarios correspondientes que permitan DIAGNOSTICAR, la situación, antes de hacer pronósticos y planes de conservación y mejora. Conocida la gravedad del problema, los planes de conservación y restauración del medio ambiente, en sus diversos sectores, fijarán los objetivos cifrados (costo y financiación) y fechados ( a corto, medio y largo plazo), en función de los medios disponibles, momento en que las normas pueden elaborarse en base a lo anterior (54). En la labor de DIAGNOSTICO, no se debe perder de vista, que los problemas que atañen a los ecosistemas, se encuentran interrelacionados, debido al carácter sistemático del medio ambiente, en efecto para resolver un problema, muchas veces habrá que enfrentar antes, otro, que es causa del primero, o bien la solución de un problema, puede estar produciendo al mismo tiempo otros efectos no deseados, dando lugar por ejemplo a la llamada "migración de la contaminación" (55).

Por esto, es que en la elaboración de una Política Ambiental se debe contar con un bagaje muy amplio de diversos conocimientos especializados que le permitan

---

( 54 ) Documentación. ADM. Ecológica y M: Amb. N. 190  
Madrid 1981.

( 55 ) Reunión Técnica de Expertos Gubernamentales. CEPAL  
1990

emitir diagnósticos en base a los cuales se fijarán los objetivos a seguir.

Con posterioridad, será necesario, la jerarquización de tales objetivos, siendo recomendable que en los primeros intentos de gestión ambiental se propongan unos pocos objetivos claramente definidos. La experiencia que se vaya adquiriendo en su realización permitirá fortalecer paulatinamente la capacidad de elaborar y ejecutar programas y proyectos ( 56).

### Operatividad de la Política Ambiental

El establecer una Política Ambiental, está necesariamente ligado, al hecho de contar con instrumentos que permitan ponerla en práctica, y de lo que depende el posible éxito de ésta.

Por ello analizaremos a continuación los requisitos que se han esgrimido para la OPERATIVIDAD de la Política Ambiental.

#### a)- MULTISECTORIALIDAD Y ESPACIALIDAD DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Dado el carácter sistémico del Medio Ambiente y de la multiplicidad de actores sociales involucrados, el punto de vista multisectorial pasa a ser una condición indispensable para que la Política Ambiental sea eficaz. Esta condición implica dos cuestiones concretas, por una parte la compatibilidad de las políticas sectoriales dentro de la política

---

( 56 ) Una Política Ambiental Eficaz, Rev. CEPAL N° 41  
Agosto 1990

ambiental global, debiendo al mismo tiempo, garantizar la uniformidad de los criterios básicos de protección, conservación y mejoramiento ambiental y por otra parte asegurar que los objetivos, programas e instrumentos de la política ambiental global tengan una expresión clara y explícita de las políticas de desarrollo de cada sector involucrado.

Para que una Política Ambiental sea eficaz debe plantearse vinculada al ordenamiento espacial de los asentamientos humanos y de la actividad productiva en el territorio. Destacaremos dos aspectos básicos, primeramente desde una perspectiva global se necesita incorporar los lineamientos de una política de uso, manejo y explotación de los recursos naturales y servicios ambientales en las políticas de desarrollo regional de un país.

Ello quiere decir que debemos reconocer la inmensa biodiversidad que se da entre las diferentes regiones de un país en materia de recursos naturales y de condiciones ambientales.

Por tanto debe existir una especificidad regional de las Políticas Ambientales de desarrollo regional.

#### b)- USO DE INSTRUMENTOS DE LA POLITICA ECONOMICA:

A este tema ya hemos hecho referencia en el Capítulo Primero, al tratar el tema

de la economía y ambiente, donde señalábamos que la existencia de una Política Ambiental implícita en la Política Económica de una nación, plantea a la política ambiental dos requisitos básicos para ser operativa. En primer lugar decíamos que la política ambiental debe lograr que en su proceso de elaboración se evalúe el efecto ambiental que su aplicación puede provocar en el mediano y largo plazo y en segundo lugar, también la política ambiental debiera usar con mayor frecuencia, instrumentos considerados propios de la Política Económica, sin perjuicio obviamente de instrumentos propiamente ambientales.

#### c)- INSTRUMENTOS DE REGULACION DIRECTA:

Sin perjuicio de reconocer la existencia e importancia de numerosos instrumentos relativos a la educación y sensibilización ambientales, reconociendo el papel que juega el gasto fiscal como instrumento de acción directa, analizaremos solamente aquellos instrumentos asociados a la regulación del comportamiento de los agentes económicos y sociales.

Tales instrumentos buscan generar un determinado comportamiento de los agentes, señalando directamente qué se debe hacer o qué no, en relación con algún recurso o condición ambiental. Su no cumplimiento se sanciona normalmente con una penalidad. Entre estos instrumentos podemos señalar.

1.- Aquel grupo de instrumentos que se aplica en referencia a un recurso o sistema ambiental específico y que busca prohibir o restringir cuantitativamente su uso. Son instrumentos de carácter púramente negativo, teniendo la limitación de no definir las formas específicas que permitirían un uso adecuado del recurso del ecosistema, dentro de las restricciones impuestas.

Entre estos instrumentos destaca, los diversos tipos de cuotas (de pesca, de caza, extracción, exportación, etc.) los derechos y concesiones, mediante licitación u otorgamiento gracioso, sobre determinados recursos o ecosistemas, las vedas, de extracción o explotación (prohibición permanente o temporal que afecta a un determinado recurso o especie) y la restricción o exclusión del uso o explotación (ejemplo establecimiento de un parque natural o una reserva forestal).

2.- En segundo lugar tenemos un grupo de medidas con un radio de acción más amplio que el anterior, y que buscan ejercer un control más marcadamente cualitativo sobre las acciones que implican transformaciones ambientales, imponiendo determinadas formas de manejo para el uso o explotación de aquellos recursos o sistemas ambientales que están directamente o indirectamente vinculados a dichas acciones. Destacamos, en general todas aquellas zonificaciones, los permisos de establecimientos y operación, para ciertas actividades específicas,

sujetos al cumplimiento de un conjunto más o menos amplio de pautas, y los permisos de uso o explotación de determinados recursos o sistemas ambientales, sujetos a la aprobación previa de los planes relativos al manejo de los recursos.

Cabe hacer presente, que las medidas señaladas en ambos grupos, pueden ser aplicadas conjuntamente, combinándose.

d)- **EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL, COMO ELEMENTO REGULADOR DE LA POLITICA AMBIENTAL:**

La Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) es un procedimiento desarrollado en los últimos años en apoyo de la gestión ambiental.

El objetivo de la EIA es prever y evaluar por anticipado las consecuencias ambientales de una determinada iniciativa, plan, programa o proyecto para enriquecer de ese modo la discusión en torno a la realización de los mismo.

La EIA puede utilizarse en la evaluación de una extensa gama de iniciativas sociales con repercusión ambientales importantes que van desde proyectos de ley, medidas de política macroeconómica, planes de desarrollo sectorial, regional y local, hasta la aplicación misma de los instrumentos específicos que ellos proponen.

La EIA puede utilizarse entonces fundadamente, ya que aporta valiosos antecedentes para el diseño y especificación de los instrumentos

de la política ambiental, a los que ya hicimos referencia.

Em América Latina, los países que han legislado sobre el tema, han circunscrito la aplicación de la EIA sólo a proyectos específicos.

Las consecuencias de una adecuada aplicación de la información entregada por una EIA aportaría a que se propongan medidas, de protección y compensación, cambiando una iniciativa original por otras alternativas e incluso llegando al punto que se renuncie a ellas.

Desde el punto de vista de un esquema tradicional de EIA, podemos señalar como partes involucradas en este proceso, en primer lugar al promotor o titular del proyecto quien necesita la autorización para llevarlo a cabo, en segundo lugar está la Autoridad Ambiental a quien le corresponde exigir la EIA, conocer sus resultados, difundirlos y velar porque sus recomendaciones se incorporen en las decisiones correspondientes. En tercer lugar se puede señalar como parte involucrada la entidad que realiza los estudios pertinentes y que por lo general está representada por empresas consultoras especializadas. Otro agente importante esta constituido por la propia comunidad que es sin duda un elemento decisivo en la práctica de una efectiva política ambiental, y por último podemos citar a los órganos de financiamiento de los proyectos de desarrollo como por ejemplo. El Banco Mundial y el BID, etc.

Ahora bien, la realización de un estudio de EIA no tendría sentido si su costo fuera tan alto que superara con mucho el valor de los beneficios que resultan de su aplicación, ni tendría sentido si llegara a retrasar la toma de decisiones debido al tiempo que demanda.

e)- MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO PARA LA EJECUCION DE LA POLITICA AMBIENTAL:

A la Política Ambiental es necesario dotarla de mecanismo adecuados de financiamiento.

La gran mayoría de los servicios ambientales que contribuyen a brindar una cierta calidad de vida a la sociedad, provienen de un patrimonio eventualmente depreciable, así la posibilidad real de mantener estos servicios descansa en la capacidad de la sociedad de prevenir dicha depreciación o de reponer su desgaste, debiendo en ambos casos contar con los recursos necesarios.

Una de las formas de financiamiento, la más usada, consiste en la creación de un fondo social, garantizado de cuantía suficiente, que permite a la administración ambiental de un país, emprender la tarea de llevar a cabo eficazmente una política, para un desarrollo ambientalmente sustentable (57).

---

NOTA: Ver Memoria. "Evaluación del Impacto Ambiental".  
José Jordan.

( 57 ) Una Política Ambiental Eficaz. Obra citada

## METODO DE FORMULACION DE LA POLITICA AMBIENTAL (P.A.)

Las formas o modos de generar una P.A. puede darse a través de diversos métodos, como es el caso de P.A. formuladas mediante los sistemas jurídicos para la protección del ambiente, el que genera efectos vinculantes para el Estado y el conjunto de la sociedad.

Por otra parte existe la P.A. formulada por las autoridades facultadas para realizar el manejo ambiental, que obliga sólo a la administración pública y de la manera que establecen los ordenamientos administrativos. Y por último, tenemos la P.A. formulada a través de la Planificación, que obliga en los mismos términos en que puede obligar los planes de acuerdo con las particularidades de cada sistema de planificación. Esto último significa que la P.A. puede tener desde un carácter, puramente inductivo, incluso para la propia Administración Pública, hasta un carácter estrictamente vinculante, no sólo para el Estado sino también para el conjunto de la sociedad.

En América Latina lo más común ha sido que la P.A. ha sido formulada por las Autoridades administrativas facultadas para el manejo del medio ambiente y que esa formulación se haga de una manera más bien implícita que explícita, esto es, a través del propio manejo del medio ambiente.

Hay países en donde existe un régimen jurídico de Planificación, y en los que la P.A. es formulada dentro de ese proceso, pero siempre con la observancia de lo que dispongan las reglas de P.A.

establecidas por el sistema jurídico estatal. En estos casos si los planes son obligatorios la autoridad administrativa queda vinculada a la P.A., establecida a través del proceso de Planificación y debe establecer sus facultades con arreglo a ésta.

### MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL

La P.A. se formula y aplica dentro de un marco jurídico institucional que está conformado por el derecho y la administración ambientales.

El Derecho Ambiental, es un instrumento esencial para la ordenación racional del ambiente.

Desde el punto de vista de la P.A. el Derecho Ambiental cumple una doble función. Por una parte es un método que se emplea para establecer por lo menos los principios de esa política, y por otra parte, es un método que se utiliza para crear alguno de los mecanismos mediante los cuales dicha política debe ser aplicada.

Por administración ambiental se entiende dos cosas: Por una parte la organización que se establece para llevar a cabo la gestión ambiental y especialmente la organización administrativa constituida por los servicios públicos estatales que tienen a cargo dicha gestión, y por otra parte, la función en que consiste la gestión ambiental, esto es, aquel tipo de manejo del medio ambiente que está encaminado precisamente a obtener su ordenación racional.

Todo sistema jurídico para la protección del ambiente se encuentra estructurado por normas jurídicas de carácter general y abstracto que regulan

situaciones ambientales y que forman parte de ordenamientos jurídicos de distinta jerarquía, como son las Constituciones Políticas, los Códigos y Leyes, así como los tratados otros acuerdos internacionales, los reglamentos y otros ordenamientos similares y las normas técnicas.

Los ordenamientos jurídicos que componen los sistemas jurídicos para la protección del ambiente vigente en América Latina, son de dos tipos. Por una parte existen ordenamientos jurídicos que se ocupan de regular la protección de algunos elementos ambientales (agua suelos, flora fauna) o los efectos ambientales de ciertas actividades (la planeación de asentamientos humanos, la realización de actividades industriales, etc.) Se trata de la legislación de carácter sectorial que es el componente básico de los sistemas jurídicos vigentes y que comenzó a ponerse en vigor dentro de la región desde hace ya casi un siglo.

Por otra parte, existen ordenamientos jurídicos que se ocupan de regular la protección del ambiente, pero considerándolo como un todo organizado a la manera de un sistema, se trata de la legislación propiamente ambiental que se inspira en una concepción holística y sistemática del ambiente y que comenzó a ponerse en vigor en algunos países de América Latina a partir de la década de los setenta. Este tipo de legislación se expresa en Leyes orgánicas o leyes generales, o leyes marco, según las distintas denominaciones que reciben en cada país e incluso en códigos. Cuestión que se entronca con lo analizado en el Capítulo III; a

propósito de las leyes marco.

El marco jurídico de más alto nivel de la gestión ambiental está dado en las Constituciones Políticas que contiene disposiciones de relevancia ambiental, estas disposiciones tienen en común, disposiciones sobre la protección de los recursos naturales y en ciertos casos, disposiciones sobre protección de la salud de los efectos nocivos del ambiente y la regulación de los asentamientos humanos. Sin embargo, las Constituciones que se han puesto en vigor en los países de la región a partir de 1972, contienen además disposiciones que recogen ciertos principios modernos importantes sobre la protección del ambiente y que son la base constitucional indispensable para el desarrollo de una legislación ambiental moderna.

Los nuevos principios que se han constitucionalizado giran en torno a las siguientes ideas básicas: 1) La función de protección del ambiente es un deber del Estado, pero también de toda la población y, 2) Todas las personas tienen derecho a un medio ambiente sano y, 3) Es deber del Estado y de todos los habitantes, propiciar un tipo de desarrollo ambientalmente apropiado, este último principio es de mucha importancia, pues incorpora a la "Constitución Económica" del Estado, la idea del desarrollo sin destrucción.

En nuestro país la C.P.E. regula, como es común a las otras de la zona, la protección de los recursos naturales y la protección de la salud de los efectos nocivos del ambiente. Así lo dispone el artículo 19 N° 8 que señala "La constitución asegura a todas las

personas, N° 8: El Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar porque 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".

En el N° 24 inc. 2 señala que "sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas, y la conservación del patrimonio ambiental".

El marco jurídico de la gestión ambiental, en América Latina, se completa fundamentalmente con los reglamentos y normas técnicas que desarrollan las disposiciones más generales contenidos en los ordenamientos jurídicos de jerarquía superior y que hacen posible su aplicación.

En este campo se observan vacios. En efecto, es muy común que muchas disposiciones legales no se encuentren aún reglamentadas y que no se disponga de normas técnicas necesarias para su aplicación. En algunos casos transcurren una importante cantidad de años antes que las nuevas disposiciones legales expedidas pasen a contar con los mecanismos jurídicos que son necesarios para su aplicación.

Finalmente es importante señalar que estos países se están incorporando progresivamente a los

instrumentos internacionales de carácter global, que se han puesto en vigor para la protección del ambiente, cuerpos legales que se traerán a propósito del tema de los principios que inspiran la P.A., que analizaremos con posterioridad.

Ahora bien, haciendo referencia a la administración ambiental, podemos señalar que existen tres modelos básicos para la organización de la administración ambiental, que consisten o en el reforzamiento de una estructura jurídico-administrativa preexistente; o en la creación de una estructura jurídico administrativo especial; o en el establecimiento de una instancia de coordinación de gestión ambiental.

El modelo seguido por los países de latinoamérica consiste más bien en una combinación de algunos de los elementos de estos modelos básicos, siendo los más comunes los que combinan una instancia de coordinación ambiental con una estructura jurídico administrativa preexistente reforzada, o con una estructura jurídico especial administrativa, que ha sido creada para este efecto.

## PRINCIPIOS AMBIENTALES

### Introducción:

El actual escenario internacional se caracteriza fundamentalmente por la aparición de fenómenos globales, cuyo tratamiento exige una creciente interdependencia entre todos los actores de la comunidad de naciones. Al mismo tiempo, ello implica dejar de lado

esquemas en que la soberanía y la seguridad nacional desempeñan un rol preponderante y exclusivo. Antes bien, es necesario realizar ahora tareas de alcance mundial singularizadas fundamentalmente por la cooperación internacional, y en cambio la situación por la que atraviesa el planeta requiere de enfoques multilaterales interdisciplinarios bajo una perspectiva nueva. Si bien es cierto, que los países individualmente, considerados siguen jugando un papel importante, para atacar fenómenos globales, como los que plantea el medio ambiente, hay un imperativo de acciones concertadas para que sean eficaces.

El contexto señalado hace necesario una reactualización del Derecho Internacional Contemporáneo, a la luz de algunos instrumentos relevantes, comenzando por la carta de las Naciones Unidas y por la Resolución 2625 de 1970 que identifica los siete principios fundamentales de la Carta de la ONU. En ese mismo orden de ideas es pertinente tener también como marco de referencia de una manera específica, entre otras disposiciones de la carta, sus artículos 55 y 56.

Estas referencias conceptuales básicas sirven de necesario sustento para la elaboración de normas sobre Medio Ambiente y su ulterior aplicación por la vía de las Costumbre Internacional. En todo caso, lo que es importante resaltar y destacar es que la problemática del Medio Ambiente no puede ser asumida individualmente sino que necesita de grados de concertación cada vez más perfeccionados y de acuerdos entre todos los países, para que su solución resulte viable. La manifestación de riesgos globales que amenazan la mantención del equilibrio

ecológico constituyen un factor que acentúa el desarrollo progresivo del Derecho Internacional Ambiental. Asimismo, los nuevos conceptos de Seguridad Internacional, que abarca la Seguridad Ambiental, como uno de sus componentes esenciales, hace indispensable esa acción concertada, dado que están en juego la estabilidad y paz mundial, desde un punto de vista amplio.

Debido a la interdependencia es necesario abordar el tema de la seguridad desde una perspectiva común y, en ese contexto, las nociones de "Seguridad Nacional" y "Seguridad Intenacional" deben ser reemplazadas por un concepto nuevo de "Seguridad Global". Esta última debe definirse como la ausencia de amenazas para los intereses vitales del planeta. A ese respecto, la seguridad no se gana a expensas de otro Estado sino en conjunto con los demás Estado.

En cuanto a su contenido, la seguridad así concebida se extiende mucho más allá de su dimensión militar tradicional. La seguridad global debe ser tratada teniendo en cuenta factores militares, políticos, económicos y de Medio Ambiente, así como otras amenazas de interés vital para el planeta. En cuanto a la maquinaria e instituciones necesarias para asegurar la estabilidad mundial (Seguridad Global), es preciso contar con mecanismos eficientes que puedan resolver de una manera colectiva este tipo de problemas. En estos últimos tiempos las Naciones Unidas ha emergido como un importante organismo para solucionar conflictos regionales, de manera que sería factible políticamente expandir su rol a otros aspectos cruciales vinculados con estas materias.

De acuerdo con lo expuesto parecería conveniente reflexionar acerca del imperativo sobre nuevas teorías de seguridad que reemplacen las fórmulas doctrinarias tradicionales, las que ponen el énfasis en el equilibrio de poder, la disuasión y la estabilidad hegemónica. La nueva realidad internacional determina una conceptualización novedosa que trate de resolver los problemas, al margen de pasadas discrepancias y dentro de un Nuevo Orden Mundial más justo y solidario.

De otra forma, estos problemas se seguirán extendiendo y la amenaza militar será crecientemente reemplazada por otro tipo de amenazas que por ser aparentemente más sutiles, y tal vez menos discernibles por la opinión pública, pueden tener un tremendo efecto erosionador no solo de la seguridad de todos los pueblos, sino de la propia calidad de vida de los mismos.

No obstante el marco indicado, tanto los países desarrollados como los subdesarrollados tienen, en términos generales, una forma distinta de tipificar priorizar las amenazas o problemas ambientales. Así, los países desarrollados ponen más bien el acento en los tópicos de la capa de ozono, los cambios climáticos globales, la contaminación marítima y el comercio y movimiento de sustancias tóxicas. Por otra parte, los países en desarrollo radican su interés principal en la búsqueda previa de soluciones a los temas del hambre y la pobreza, así como el acceso a fuentes de agua potable, la mejora de áreas rurales en su relación con los problemas urbanos. Lo que resulta, en todo caso claro, es que

cualquiera sea la percepción sobre la modalidad de parar y enfrentar estos problemas es indudable que ella se extiende más allá de las soberanías nacionales y en algunos casos abarca los denominados espacios comunes. (The developing countries in the evolution of an international environmental law. pág. 924)

Esto último ha llevado en el plano jurídico, al nacimiento de doctrinas verdaderamente revolucionarias que propugnan para ciertos aspectos, UN DERECHO COMUN DE LA HUMANIDAD. Este Derecho estaría basado en la noción de patrimonio común de la humanidad que combina los aspectos de la libertad de exploración y utilización con la obligación de compartir los beneficios pertinentes, estén o no los miembros de que se trate en condiciones de utilizar el patrimonio por si mismo. Tanto las expresiones "Patrimonio" y "Humanidad" evocan los intereses de las generaciones futuras, cuya protección depende en primer lugar de una limitación, de un regimen liberal e individualista: -Lo anterior resulta especialmente aplicable en los casos de la conservación y protección del Medio Ambiente y en el del espacio exterior.

#### PRINCIPIOS QUE INSPIRAN LA POLITICA AMBIENTAL

##### Concepto:

En relación a este tema, precisaremos primeramente la expresión "Principios Generales del Derecho". Existen diversas acepciones y formulaciones acerca de lo que son los principios, así es que se dice de ellos que son principios de derecho natural, principios de

justicia universal, principios de equidad, principios valorativos que inspiran las normas, principios admitidos generalmente en la Ciencia Jurídica, principios conceptuales extraídos de la normativa vigente, criterios guías, etc. Más podemos decir hoy genéricamente que éstos son enunciados que compendían el contenido de las directivas de un ordenamiento jurídico determinado.

La determinación de los principios se obtiene mediante un procedimiento inductivo, derivándose del contenido de una serie de directivas particulares. No obstante ello, existen principios que se entregan desarrollados con mayor o menor detalle por el ordenamiento.

Considerando lo anterior, podríamos conceptuar a los Principios Generales, como "Fórmulas generalísimas que dan cuenta, en síntesis del contenido explícito e implícito, del ordenamiento de un país determinado" (58).

Si el principio se logra por inducción, su fundamento está constituido por las diversas soluciones jurídicas particulares que, con su coincidencia permiten enunciarlo.

Si el principio está explícitamente enunciado en el ordenamiento, su fundamento naturalmente es la propia consagración que de él, hace el Derecho.

---

( 58 ) Antonio Pedrals. Apuntes Principios Generales del Derecho.

- El Valor de Los Principios:

Los principios tienen un "acento axiológico", una carga estimativa, un valor. Reaccionamos a los principios con estimaciones, ya que éstos suscitan en nosotros "Juicios de Valor", es decir afirmaciones acerca de su justicia, su corrección, su razonabilidad, etc.

Es así que los Principios en materia ambiental, no escapan, a las valoraciones socialmente dominantes, que pueden influir en la formación de una muy arraigada "conciencia ecológica" que nos permite obrar en forma adecuada con cualquier ambiente.

Los Principios Generales del Derecho Ambiental, son el resultado del encuentro de los Principios Generales del Derecho y el Derecho Ambiental, más en esencia se puede afirmar que éstos y aquellos son unos mismos, que aplicados al Derecho Ambiental, adquieren un matiz diferente. Es así, por ejemplo si pensamos en el Principio General del Derecho de Igualdad, en materia ambiental se traduciría en el derecho de todos, a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, matiz que viene dado por los distintos bienes jurídicos llamados a proteger y que sin duda en el caso del Derecho Ambiental, resultan de una especificidad mayor.

Las diferencias que podríamos anotar entre los Principios Generales del Derecho y los Principios Generales del Derecho Ambiental, es que los primeros son de obvia mayor generalidad y por ende de mayor número, y los Principios Generales del Derecho

Ambiental son de un número inferior atendido que informan una especial rama del Derecho.

Ahora bien podemos señalar que los Principios Generales del Derecho Ambiental (P.G.D.A.) son formulaciones sucintas, genéricas y omnicomprensivas, que informan el Derecho Ambiental, con el fin de orientar el comportamiento humano en materia ambiental y cuya génesis se encuentra en el propio Ordenamiento.

- Características:

Podemos citar entre las características de los P.G.D.A. las siguientes: su Generalidad, constituyendo lo común y esencial del Derecho Ambiental. Son Internacionales, porque el Derecho Ambiental lo es, y también lo son sus principios ya que los problemas ambientales incumben a todos los habitantes del planeta. Complexibilidad, es decir son parte de un orden en que existe una correlación de todos y entre todos con el objeto común, esto es regular la conducta respecto del Ambiente. Modeladores de las normas ambientales, creadas y por crear. Normogénico en cuanto son capaces de generar, normas de conducta.

- Clasificación:

1.- Generales y Especiales, los primeros en cuanto se proyectan a todo el ordenamiento y los segundos, sólo referidos al Derecho Ambiental.

2.- Explícitos e Implícitos, siendo los primeros cuando el propio ordenamiento los entrega, específicamente consagrados, y los segundos, cuando es posible extraerlos de distintas soluciones jurídicas particulares que dan cuenta de su existencia.

3.- Internacionales, Nacionales y Locales, según el ámbito de su aplicación (59).

### PRINCIPIOS RELEVANTES

(60) En este tema seguiremos a un grupo interdisciplinario que se reunió en Octubre de 1985, a iniciativa de CONICYT (Comité de Ciencias Ambientales) tratando de lograr una representatividad de la comunidad científica que trabajó en esta área, y cuyo propósito consistió en servir de adecuado canal de proposiciones que los investigadores del área desearan plantear.

Los principios que se enuncian a continuación integran elementos éticos, científicos, tecnológicos, educativos, jurídicos y de gestión ambiental, con base en ellos es posible generar tanto una auténtica Política Nacional Ambiental como mecanismos institucionales y Jurídicos que la hagan eficaz para el desarrollo actual y futuro del país.

---

( 59 ) Marcelo Razón. Principios de Derecho Ambiental. Tesis para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, año 1992

( 60 ) Principios para una Política Ambiental. Revista EURE (vol. XV, N° 44), pp. 101-107 Santiago, 1983.

## PRINCIPIOS:

### A - Obligaciones y derechos de las personas

Toda persona tiene el Derecho Irrenunciabile e imprescriptible, a que preserven, conserven y reestablezcan, en su caso, las condiciones ambientales que soportan y favorecen la vida en la tierra, en todas sus manifestaciones.

Es decir que cada ser humano tiene el derecho fundamental e inalienable a un medio ambiente saludable, adecuado a su salud y su bienestar, con objeto de que pueda participar en el desarrollo económico, social cultural y político a fin de lograr una mejor calidad de vida y su plena realización como persona.

Podemos encontrar este principio consagrado en diversos cuerpos legales como son: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Los Estados partes en el presente pacto, reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados partes en el pacto, a fin de asegurar la plena efectividad de este Derecho, figurarán las necesarias para el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente" (61)

---

( 61 ) Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales 1966

"El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y al disfrute de condiciones adecuadas en un medio de calidad tal que lo permitan llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras" (62).

- Declaración sobre el derecho al desarrollo;

"El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en el desarrollo económico, social y cultural y político en el que pueden realizarse plenamente, todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él (63).

Por lo tanto esto quiere decir que todas las personas y las naciones tendrán el derecho al desarrollo y a la equidad, coherentes con la utilización sostenible de los recursos de la tierra.

- Principios Jurídicos del Informe BRUNDTLAND;

"Todos los seres humanos tienen el derecho fundamental al Medio Ambiente, adecuado para su salud y bienestar" (64).

- Protocolo de San Salvador;

"Toda persona tiene derecho a vivir en un medio

---

( 62 ) Declaración de Estocolmo, Principio 1, 1972

( 63 ) Declaración sobre el Derecho del Desarrollo at.1 1986

( 64 ) Principios Jur. del Informe de Brundtland Prin. 1 1987

ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. Los Estados partes, promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente" (65).

- Toda persona se encuentra sujeta a la obligación correlativa de preservar, conservar y restablecer estas condiciones ambientales y ejercer sus demás derechos de manera consecuente y propicia a dicha finalidad.

- Este principio está consagrado en la Declaración de Nairobi;

"Para proteger y mejorar el medio ambiente es esencial la responsabilidad en la conducta y la participación individual. En esta esfera corresponde a las organizaciones no gubernamentales un papel de singular importancia y a menudo servirán de inspiración. Por su parte todos las Empresas, incluidas las multinacionales, deben tener en cuenta, la responsabilidad en lo que toca al medio ambiente, al adoptar métodos, o tecnologías de producción industrial o al exportarlos a otros países" (66).

- Y en la Carta Mundial de la Naturaleza;

"Incumbe a toda persona actuar de conformidad con

---

( 65 ) Protocolo de San Salvador At. 11 1988.

( 66 ) Declaración de Nairobi. Párrafo 9 1982.

lo dispuesto en la presente carta. Toda persona, actuando individual o colectivamente o en el marco de su participación en la vida política, procurará que se alcancen y se observen los objetivos y las disposiciones de la presente carta" (67).

Este principio es la otra cara de la medalla, porque si bien tenemos derecho a un medio ambiente sano, también todas las personas, las organizaciones, y los Estados deben respetar el medio ambiente de los demás particulares, organizaciones y Estados y el ecosistema de la tierra, y dar a los espacios de dominio público de la tierra un trato tan favorable por lo menos como el que le den a su propio medio ambiente.

- El ejercicio del Derecho de Propiedad tiene una función social dentro de la cual se incluye el fenómeno ambiental.

Esto quiere decir, que esta función ambiental obliga, al propietario, usufructuario, usuario, titular de un derecho de aprovechamiento de aguas, o de un pedimento, manifestación o concesión minera de exploración o de explotación, y en general a todos quienes deriven de ellos sus derechos, a usar, gozar o disponer de los componentes básicos del ambiente, sin degradarlos ni deteriorarlos. Asimismo, los obliga a conservar la capacidad natural de regeneración que posean y

---

(67) Carta Mundial de la Naturaleza At. 24 1982

sujetos al deber de ceñirse a las indicaciones y restricciones que se establezcan para conservarlos, restaurarlos o incrementarlos o para mantener o restablecer el equilibrio ecológico global.

- El principio que señalamos a continuación está enlazado al anterior en cuanto a que nadie puede justificar acciones u omisiones, deliberados o imputables a su descuido o negligencia, de los que se hayan seguido, se sigan o puedan seguirse efectos degradantes o deteriorantes del ambiente, a pretexto de estar actuando en lo propio o en ejercicio de las facultades discrecionales de que sea titular o con estricta sujeción a los requisitos, condiciones o modalidades que les estén señalados por la ley, o por autorización, licencia o permiso obtenidos de autoridad administrativa competente.

- Todo acto u omisión, que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice, sobrepase los límites ambientales que establezcan la sociedad, para el ejercicio de los derechos señalados en el principio, anterior, será considerado abusivo y legitimará la adopción de medidas judiciales o administrativas que pongan pronto fin al abuso, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que se persigan.

- Dado que es obligación de las sociedad en su

conjunto, proteger el ambiente, la Responsabilidad Ambiental de cada persona, se extiende a todas las consecuencias futuras de acciones u omisiones que tengan impactos ambientales o sean anticipables por cualquier otra persona que disponga del conocimiento científico pertinente y no sólo por el interesado.

#### B - Conciencia Ambiental

- Toda persona tiene derecho a ser educada en torno a su medio ambiente, con el fin de poseer conocimientos que le permitan actuar con propiedad en la preservación, conservación y restablecimientos de las condiciones ambientales y de esta manera, colaborar al mejoramiento de la calidad de vida.

- Constituye deber del Estado promover la transmisión de los conocimientos, el desarrollo de las habilidades y destrezas, y la internalización de los ideales, valores, intereses en todas sus expresiones, y a la mantención de los ciclos, procesos y equilibrios ecológicos que la soportan y favorecen.

- La formación de la conciencia ambiental debe ser concebida como una dimensión y función omnipresente de la Educación, en todas sus formas y niveles, no debiendo quedar circunscrita al solo marco de una disciplina o materia especializada más, adicionada a los programas tradicionales de enseñanza.

La formación de la conciencia ambiental, debe dar cabida a la consideración crítica de los factores sociales, económicos, tecnológicos y éticos, que se encuentran en la base de los problemas ambientales y de su solución, debiendo impartirse con una orientación teleológica o sentido de finalidad que organice y evalúe lo especulativo y lo práctico, a partir de un marco valorativo, que se defina y desarrolle, precisamente en torno a los objetivos ambientales por lograr.

En la Declaración de Estocolmo se señala "Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes, como a los adultos y que preste la debida atención al sector de la población menos privilegiada, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades, inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio de toda su dimensión humana" (63).

En el Acta final de Helsinki se expresa que: "El buen éxito de una política relativa al medio ambiente, presupone que todos los sectores de la población y todas las fuerzas sociales, concientes de sus responsabilidades, contribuyan a

---

( 68 ) Declaración de Estocolmo, 1972 principio 19

su vez, requiere una acción educativa continua y general, en especial con respecto a la juventud" (69).

En "Perspectiva Ambiental hasta el año 2000 y más adelante" se señala: "El fomento de una mayor comprensión, a diversos niveles, acerca de la ordenación y las condiciones del medio ambiente, a través de la información, la educación y el mejoramiento del medio ambiente" (70).

En la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las N.U. se señala: "los Estados partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural" (71).

En la Declaración de Bangkok se expresa que "Reafirmamos la necesidad de promover la educación en materia ambiental, especialmente de las generaciones jóvenes, así como otras medidas que permitan adquirir conciencia del valor del medio ambiente" (72).

---

( 69 ) Acta final de Helsinki, Sec. 5 1975.

( 70 ) Perspectiva Ambiental hasta el año 2000 y más adelante, apartado 1, del párr. 3, 1987.

( 71 ) Convención de los Derechos del Niño. Resolución 44/45 N.U., Nov. 1989 apartado E, párr. 1, art. 29

( 72 ) Declaración de Bangkok, párrafo 9, 1990.

## C - Conservación del Ambiente

Es considerado uno de los principios más importantes y por ello se le dará un más alto desarrollo.

- Constituye deber de la sociedad crear y mantener condiciones bajo las cuales el hombre y los demás componentes del ambiente puedan coexistir en armonía productiva, para resguardo y promoción de la vida en todas sus formas y satisfacción de las necesidades y aspiraciones de las presentes y futuras generaciones.

Los Estados deben conservar el Medio Ambiente para el beneficio de las generaciones presentes y futuras. (Principio de la equidad intergeneracional e intrageneracional).

### Principio de la Equidad Intergeneracional

Este principio se encuadra dentro de la Teoría de la equidad intergeneracional que sostiene que cada generación es al mismo tiempo custodio y mandatario del planeta para las futuras generaciones y un beneficiario de sus frutos. Esto impone obligaciones en su cuidado y establece ciertos derechos al usarlos. Las actuales generaciones tienen derecho a usar razonablemente a los bienes y recursos de la humanidad. Sin embargo los recursos y bienes, deben utilizarse teniendo en cuenta a los futuros usufructuarios del planeta. De acuerdo con el derecho consuetudinario africano,

nosotros somos solamente ocupantes de la tierra con obligaciones con las pasadas y futuras generaciones.

La teoría de la equidad intergeneracional se vincula con la relación inherente que cada generación tiene con las generaciones pasadas y futuras, en la utilización del patrimonio común natural y el recurso natural de nuestro planeta.

Además esta teoría envuelve un contenido "Intrageneracional". Por sí misma la equidad intergeneracional no indica como las cargas y los frutos deben ser repartidos y asumidos por los miembros de la generación presente. Por eso debe atenderse su aplicación en un contexto intrageneracional. De este modo se podrá hacer efectivo el principio de la igualdad jurídica y corregir los desbalances prevaletientes en el mundo actual.

Esta teoría se relaciona también, en su aspecto intrageneracional, con la obligación de cooperar que se expresa en el Derecho Internacional de la cooperación.

Hay dos casos extremos para definir los límites y alcances de esta teoría. En el primero de ellos las generaciones presentes, no consumen nada y se dedican a ahorrar los recursos para las generaciones futuras y a preservar el mismo nivel de calidad del medio ambiente. Este es llamado modelo del "preservacionista". Este modelo llevado

cualquier cambio y es consistente con una Economía de subsistencia, pero no se adapta a las realidades del mundo industrializado.

La otra modalidad extrema es el denominado "modelo opulento". Este modelo pasa por alto las degradaciones del planeta en el largo plazo, que pueden ser generadas, tales como las pérdidas irreversibles de la diversidad de las especies y de los recursos renovables. Más aún bajo este modelo la generación presente puede desatar cambios sustanciales en el sistema climático global que afectará la habitabilidad en partes del mundo.

El propósito de la sociedad humana debe ser realizar y proteger el bienestar de cada generación. Esto requiere que cada generación entregue el planeta, al menos en no peores condiciones que como lo recibió y suministre un acceso equitativo a sus recursos y beneficios. Las mejoras hechas por las generaciones. Esta noción de conservar las mejoras es consistente con el hecho de que las generaciones, como socios del destino común deben extenderse sus beneficios a todos, especialmente a los que lo siguen.

El principio aludido encuentra importantes raíces en el Derecho Internacional. Así el preámbulo de la Declaración Internacional de los Derechos Humanos, comienza diciendo que "Considerando que la libertad, la justicia y la paz

en el mundo tienen como base el reconocimiento de la dignidad humana". Agrega en su artículo III que "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona" (73).

La Carta de las N.U.; El Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos, La Convención para la Prohibición y el Castigo del Crimen de Genocidio, La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, La Declaración de eliminación de la discriminación contra las mujeres, La Declaración de los Derechos del Niño y muchos otros instrumentos de Derechos Humanos afirman que los seres humanos son fundamentalmente iguales y protegen la dignidad de los pueblos.

La Declaración sobre los Principios de Cooperación cultural internacional, establece en su Art. 1 que "Cada cultura tiene una dignidad y un valor que debe ser respetado y preservado" y que "Todas las culturas forman parte de una herencia común perteneciente a la humanidad" (74).

Con todo ha surgido a este respecto la interrogante si un país tiene una obligación sobre los futuros nacionales de otro país. Es claro que una nación tiene obligaciones acerca de sus propios nacionales y de su futuro, como se desprende de las

---

( 73 ) Declaración Internacional de los Derechos Humanos.

( 74 ) Declaración sobre los Principios de Cooperación Cultural Internacional, Art. 1º Resoluciones Conferencia General UNESCO, Noviembre 4 de 1986.

Convenciones internacionales a que se ha hecho mención. La teoría en examen postula además que todos los países tienen una obligación intergeneracional, sin tomar en cuenta los aspectos de la nacionalidad. Esto por lo demás resulta coherente con los nuevos principios de cooperación internacional que emergen de los tratados e instrumentos legislativos que hemos venido examinando que ponen de relieve la solidaridad. En este contexto debe entenderse que dicha teoría envuelve también aspectos intrageneracionales.

Por otro lado, el Derecho Internacional tiene una larga tradición de interpretar los documentos y las decisiones para alcanzar un resultado justo, a la luz de la equidad.

Crecientemente la equidad ha sido invocada para significar "Estándares equitativos en la repartición y en compartir los recursos y beneficios". Así por ejemplo la Convención sobre derechos del Mar, incluye varias disposiciones sobre la equidad, como es el caso del art. 59 lo que también se manifiesta en otras normas internacionales (75).

Cuatro criterios deberían guiar la aplicación de este principio, previamente debe estimular la igualdad, entre las generaciones, sin autorizar a las generaciones presentes para explotar los recursos en desmedro de las futuras

---

( 75 ) Convención sobre los Derechos del Mar At. 59.

generaciones ni imponer cargas irracionales para alcanzar necesidades indeterminadas.

En segundo término no debe requerirse que una generación esté en condiciones de predecir los valores de las generaciones futuras, deben contar con la flexibilidad necesaria para alcanzar sus propios objetivos, de acuerdo con sus propios valores.

En tercer lugar las generaciones actuales tendrían que estar en condiciones de preveer situaciones realístamente previsibles. Finalmente este principio debe ser generalmente aceptado y compartido por distintos sistemas económicos y políticos.

A la luz de lo expuesto, estos criterios deberían analizarse bajo las siguientes perspectivas, que determinarán las decisiones políticas pertinentes.

a) Conservación de Opciones: Las futuras generaciones estarán en mejores condiciones de sobrevivir y de alcanzar sus objetivos si tienen una variedad de opciones para resolver sus problemas. Este principio descansa en la premisa de la diversidad y robustecimiento de los ecosistemas.

En este contexto la diversidad es principalmente vista como un medio de disminuir los riesgos y de evitar la dependencia en solo una inversión o una industria. Al mismo tiempo ofrece

una estrategia efectiva para mejorar el bienestar económico. El problema se plantea sin embargo si esta estrategia no conduce a desatender con este argumento la mejor manera de conservar las opciones es la de preservar el "statu quo", lo que significaría en particular que los pueblos pobres están forzados a soportar su condición presente.

El principio de la conservación de opciones requiere que un balance o equilibrio de la diversidad de los recursos sea mantenido. Actúa como un importante freno respecto de aquellos que quieren destruir la diversidad biológica, tanto en la flora como en la fauna.

b) Conservación de la calidad: Este principio lleva consigo la obligación a las presentes generaciones de que el medio ambiente natural y cultural no puede ser dejado en peores condiciones a como fue recibido.

c) Conservación de acceso: La conservación de acceso otorga a todos los miembros de la presente generación un derecho razonable y no discriminatorio de acceso a todos los recursos del planeta. Estos recursos pueden utilizarse para mejorar su propio bienestar económico y social, sobre la base del respeto a los mismos derechos de las futuras generaciones y teniendo en cuenta que esa política no interfiera con el acceso a que

también tienen derecho otros miembros de la misma generación.

Desde el punto de vista intrageneracional, la conservación de acceso implica que todos los pueblos del mundo deberían tener un mínimo de posibilidad a los recursos del patrimonio común. Por otra parte si se debe asegurar un bienestar, consistente con la dignidad humana a los miembros más desvalidos de la comunidad internacional, es esencial que los países más ricos y desarrollados los asistan.

La prevención del daño a las generaciones futuras, como principio está consagrado en los siguientes cuerpos legales:

- Declaración de Estocolmo

"Los recursos naturales de la tierra incluidos, la flora, la fauna, y especialmente muestras de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa ordenación o planificación, según convenga" (76).

- Resolución 35/8 de la Asamblea General

"Proclama la responsabilidad histórica de los Estados por la preservación de la Naturaleza para las generaciones presentes y futuras" (77).

-----  
( 76 ) Declaración Estocolmo 1972. Principio 2

( 77 ) Resolución 35/8 Asamblea General de las Naciones Unidas, párrafo 1, 1980

- Declaración de Bangkok

"Todas las actividades económicas y sociales deben satisfacer las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (78).

- Principios Jurídicos del Informe Brundtland

"Los estados deberán conservar y utilizar el medio ambiente y los recursos naturales para el beneficio de la presente y futuras generaciones" (79).

PRINCIPIO PRECAUTORIO

"La prevención del deterioro o degradación del ambiente debe formar parte de la gestión de toda actividad o proceso susceptible de provocarlos".

Una definición ideal de este principio debería combinar dos ideas extraídas de la Declaración de Bergen y que están incorporadas casi de una manera idéntica en la declaración ministerial de la Segunda Conferencia Mundial del Clima. En esta última los signatarios obligan a "anticipar, prevenir y atacar las causas de la degradación ambiental".

---

( 78 ) Declaración de Bangkok, párrafo 15, 1990

( 79 ) Principios Jurídicos del Informe Brundtland principio 2, 1987.

Por otro lado las partes se comprometen a actuar cuando hayan amenazas de un daño serio e irreversible, la carencia de una certeza científica absoluta no debería ser usada para posponer medidas que impidan la degradación del ambiente.

Este principio obliga al Estado concernido a abstenerse de realizar conductas que puedan significar un daño o un riesgo significativo. Desde un punto de vista de procedimiento involucra el deber de información previa y de la consulta, nociones ambas que forman parte en la actualidad, del Derecho Consuetudinario.

La práctica de los Estados, la Segunda Conferencia Mundial del Clima, en su declaración ministerial, de Noviembre de 1990, el párrafo doce de la Declaración del Mar Báltico, de Septiembre de 1990, y las resoluciones emanadas de las Declaraciones Internacionales, son significativas de la emergencia de las expectativas de la Comunidad Internacional, de que ciertas actividades que potencialmente afectan el medio ambiente deben estar sujetas a límites. La aplicación del principio precautorio no sólo se refiere a los riesgos transfronterizos y al perjuicio de que a ello de lugar, sino que abarca a todo tipo de actividades sensibles para el medio ambiente. Seguidamente la limitación que implica es un corolario de nuestro escaso conocimiento de los impactos ecológicos en las actividades humanas a través del tiempo y del espacio. Por otra parte la acción precautoria estructura un amplio enfoque sistemático hacia el manejo global ambiental el que debe ser complementado

por un adecuado pronóstico y prevención de aquello que pueda estimarse perjudicial.

Este principio lo encontramos consagrado en los siguientes cuerpos.

- Declaración de Nairobi

"Es preferible prevenir los daños al medio ambiente que acometer después la engorrosa y cara labor de repararlos. Entre las medidas preventivas debe figurar la planificación adecuada de todas las actividades que influyen sobre el medio ambiente" (80).

- Perspectiva Ambiental hasta el año 2000 y más adelante

"Aunque es importante resolver los problemas ambientales más apremiantes, el modo más eficaz y económico de alcanzar el desarrollo ambientalmente racional es la adopción de políticas que permitan anticipar y prevenir dichos problemas".

- Declaración de Bergen

"Para lograr un desarrollo sostenible hay que adoptar políticas que se basen en el principio de Prevención. Las medidas ambientales deber prever, prevenir y combatir las causas del deterioro ambiental"

- Declaración de Bangkok

Para lograr el desarrollo sostenible, las políticas deben estar basadas en el principio de cautela" (81).

---

( 80 ) Declaración de Bergen, Párr. 7, 1990

( 81 ) Declaración de Bangkok, Párr. 9, 1990

## AMBIENTE Y DESARROLLO

### Principio de la primacía del desarrollo sostenible a largo plazo, sobre los intereses a corto plazo

El desarrollo social y económico debe ser entendido como un proceso de mejoramiento continuo, simultáneo y armónico de la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad y de la sustentabilidad de ésta en su medio ambiente.

La sustentabilidad refleja la capacidad de la sociedad de apoyar en sus propios recursos, el mejoramiento continuo de su calidad de vida para el largo plazo. Está condicionada por el medio ambiente, en cuanto fuente de recursos naturales, pudiendo ser mejorada indefinidamente.

La conservación de los soportes ambientales que condicionan la sustentabilidad del desarrollo, debe ser buscada con una perspectiva global e integradora. Para estos efectos, debería basarse en el reconocimiento de las interacciones dinámicas que se dan entre los componentes del ambiente y deben tender a mantener y fortalecer la estabilidad de los ecosistemas que los acogen en su estructura.

Así, planificación y adopción de decisiones y realización de actividades de desarrollo social y económico deben prestar cabal y explícita necesidad de conservar los presupuestos ecológicos de su continuidad sobre la base de un enfoque integral e

integrado en que la conservación ambiental sea considerada no como una actividad sectorial más, sino como un prerequisite y dimensión connatural a toda forma de desarrollo genuino y solidario.

El desarrollo sustentable, es entonces, requisito esencial, para la vida humana en el planeta en el largo plazo y se vincula con la obligación de salvaguardar, los más altos y trascendentes intereses de la comunidad en su conjunto, en la preservación de una base ecológica para la civilización humana.

A este tema se ha referido esta tesis, anteriormente, por lo que sólo esbozamos lo más destacable en cuanto principio le corresponde el desarrollo sustentable.

Su consagración lo hallamos en:

- Carta Mundial de la Naturaleza

"Al formular planes a largo plazo para el desarrollo económico el crecimiento de la población y el mejoramiento de los niveles de vida, se tendrá debidamente en cuenta la capacidad a largo plazo de los sistemas naturales para asegurar el asentamiento y la supervivencia de las poblaciones consideradas, reconociendo que esa capacidad se puede aumentar gracias a la ciencia y la tecnología (82).

- Principios jurídicos del Informe Brundtland

"Los Estados asegurarán que se trate de la conservación como parte integrante de la

---

( 82 ) Carta Mundial de la Naturaleza At. 8, 1982.

planificación y ejecución de las actividades de desarrollo, y proporcionarán asistencia a otros Estados, en especial a países en desarrollo, en apoyo a la protección del medio ambiente y el desarrollo duradero" (83).

- Declaración de Langkawi

"La necesidad de proteger el medio ambiente, debería ser considerada dentro de una perspectiva equilibrada y debería hacerse el debido incapié en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo sostenible además de la eliminación de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas y el mejoramiento de la calidad de vida" (84).

PRINCIPIO DE EVALUACION PREVIA DE RIESGOS AMBIENTALES

Este principio consiste en que para toda obra o actividad pública o privada debidamente tipificada deben realizarse evaluaciones de impacto ambiental dentro de su proceso de indentificación, diseño y programación de actividades.

Para estos efectos, tales evaluaciones deberían ser realizadas por personas o instituciones de idoneidad públicamente acreditadas e independientes de los proponentes de la obra o actividad y financiados por éstos, identificando necesidades de restauración

---

( 83 ) Principios Jurídicos del Informe Brundtland, ppio. 7, 1987.

( 84 ) Declaración de Langkawi, párr. 5, 1989

ambiental, formuladas técnicamente e incorporados al costo e inversión final del proyecto, debiendo ser difundidos y sujetos a revisión pública.

Así este principio está consagrado en los documentos siguientes:

- Carta Mundial de la Naturaleza

"Las actividades que puedan perturbar la Naturaleza serán precedidas de una evaluación de sus consecuencias y se realizarán con suficiente antelación estudios de los efectos que pueden tener los proyectos de desarrollo sobre la Naturaleza; en caso de llevarse a cabo tales actividades se planificarán y realizarán con vista a reducir al mínimo sus posibles efectos perjudiciales" (85).

- Metas y principios de la Evaluación del Impacto Ambiental

"Los Estados, (incluidas sus autoridades competentes), no deben emprender ni autorizar actividades, sin considerar previamente, lo antes posible sus efectos ambientales. Si el alcance, naturaleza y ubicación de una actividad propuesta son tales que pueden afectar considerablemente el medio, ambiente, debe realizarse una evaluación completa del impacto ambiental de conformidad con los principios siguientes" ( 86).

---

( 85 ) Carta Mundial de la Naturaleza, apartado C At. 11, 1962

( 86 ) Metas y Principios de la Evaluación del Impacto Ambiental, Ppio 1, 1985.

- Principios Jurídicos del Informe Brundtland

"Los Estados requerirán o realizarán evaluaciones previas de actividades que se propongan y que puedan afectar considerablemente el medio ambiente o la utilización de los recursos naturales" (87).

- Declaración de Bergen

"Realizar evaluaciones previas e informar al público sobre las consecuencias ecológicas de proyectar que puedan tener efectos considerables sobre la salud humana y el medio ambiente y, en la medida en que sea posible, sobre las políticas, programas, y planes que sirvan de fundamento a tales proyectos y asegurar que los países de Europa oriental y los países en desarrollo reciban asistencia, por conductas bilaterales o multilaterales, para evaluar los efectos ecológicos y la sostenibilidad de los propios proyectos de desarrollo. Perfeccionar y ampliar los procedimientos para evaluar los riesgos y los efectos ecológicos potenciales de los productos" (88).

DIMENSION INTERNACIONAL

Dentro de la dimensión internacional trataremos el delicado tema de la responsabilidad internacional como principio de actuación de los Estados, ya que su conducta ambiental no sólo compromete los

---

( 87 ) Principios Jurídicos del Informe Brudtland, Pppio 5, 1987

( 88 ) Declaración de Bergen, apartado 1 del párrafo 16, 1990.

espacios que se guardan bajo su soberanía, sino que también la de sus vecinos y finalmente el planeta.

La práctica ha demostrado que los países han aceptado los principios de responsabilidad por daño ambiental.

Dado el hecho que el ambiente no sólo afecta a Estados adyacentes o de proximidad geográfica, sino que el daño puede tener impacto a gran distancia, se han adoptado una serie de instrumentos internacionales que establece que el principio de la responsabilidad deba aplicarse en la protección de "Espacios Comunes". Los más significativos en esta área son: "la Convención sobre el Derecho del Mar" (89), La Convención sobre prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles" (90), La Convención para la Protección de la Capa de Ozono" (art. 2), El Protocolo de Montreal, etc.

En general se puede decir, como está contemplado en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo, se ha producido una extensión espacial del principio de responsabilidad, ampliándose la esfera de la Obligaciones de los Estados. En este caso, estos no sólo tienen la obligación de supervisar su propio territorio, sino que además ejercer control de las actividades que pueden tener efecto más allá de sus fronteras. En este

---

( 89 ) Convención sobre el Derecho del Mar, At. 139, 194, 235, 263 y 304)

( 90 ) Convención sobre prohibición de utilizar técnica de Modificación Ambiental con fines militares u otros fines hostiles, At. 1 y 4, 1977.

sentido la fórmula usada por el aludido principio es ilustrativa; pues se refiere no sólo a la "jurisdicción" sino también al "control" de los Estados. Esta fórmula fue posteriormente adoptada por muchos acuerdos internacionales, tales como resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, El Acta Final de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa y otros.

En cuanto al sistema de responsabilidad prevaleciente en el derecho ambiental, es el de la responsabilidad objetiva y absoluta, en el que no es necesario probar la culpa, por provenir los daños al medio ambiente de actividades que son en general denominadas ultra-peligrosas. Basta que medie una relación de causalidad entre la actividad del autor y el perjuicio para que, con prescindencia de toda noción de culpa, surja la responsabilidad del agente con la única excepción de la culpa de la víctima. Su fundamentación radica en que las actividades vinculadas al medio ambiente se enmarcan dentro de la doctrina del riesgo-creado o riesgo-provecho. Sobre este particular existen algunos acuerdos internacionales que expresamente prohíben ciertas actividades contaminantes y contienen normas sobre obligaciones absolutas, cuya violación importa responsabilidad objetiva. Un ejemplo lo constituye la "Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de Modificación Ambiental con Fines Militares u Otros Fines Hostiles" de 1977.

Existen muchas convenciones internacionales, cuyo propósito fundamental es el de

prevenir la contaminación. Usualmente contienen una cláusula especial mediante la cual los Estados se comprometen a tomar "Todas la medidas apropiadas" para controlar las fuentes de contaminación y llevar a cabo los procedimientos técnicos y administrativos en sus territorios, y al mismo tiempo organizar modalidades para notificar a otros Estados en caso de contaminación". Se puede citar a la Convención sobre el Derecho del Mar, art. 194, a la Convención de Vertimientos de Deshechos Tóxicos, arts. 1, 2 y 7, y a la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono art. 2. Esas Normas ponen el acento en la "debida diligencia", por lo que el incumplimiento de sus obligaciones no lleva consigo un sistema de responsabilidad objetiva, a nuestro juicio. Ello no resulta consistente con los principios que orientan en Derecho Internacional Ambiental, y dentro de ellos al hecho que, especialmente los países en desarrollo, como el nuestro, tengan posibilidad de obtener una reparación eficaz, en el contexto de un sistema de responsabilidad también eficaz, como lo es el de la responsabilidad objetiva.

En la perspectiva del desarrollo progresivo del Derecho Internacional, se puede prever la emergencia de un principio bajo el cual los Estados en relación a actividades ultrapeligrosas (por ejemplo actividades espaciales, nucleares, de transporte de petróleo por mar, etc.) estarían sujetas además a la obligación primaria de pagar una compensación, en el caso de la ocurrencia de un daño ambiental, no obstante la

adopción de las medidas preventivas, "El que contamina paga".

En lo que se refiere al Daño, hay algunas hipótesis que se pronuncian sobre él. La primera presupone un daño material haya efectivamente ocurrido, con todo hay una parte de la doctrina que sostiene que el daño material no es un requisito fundamental del acto ilícito, teniendo en cuenta que el daño moral está implícito en el incumplimiento de una obligación internacional, como aquellas relativas al medio ambiente. En este caso bastaría que concurrieran dos elementos constitutivos del acto ilícito: La Atribución de ese Acto a un Estado y la violación por parte de ese Estado de una obligación internacional. Esta es por lo demás la posición adoptada por la comisión de Derecho Internacional en el tema de la responsabilidad estatal. Por esto es que cuando un Estado enfrenta la amenaza de un grave daño ambiental, rehusa tomar medidas preventivas, violaría el propósito de dicha obligación de prevenir y cometería un delito, independiente del hecho de que el daño material haya acaecido. Ese Estado aún en el caso que no esté obligado a efectuar una reparación debiera poner de inmediato término a su conducta ilícita (91).

Lo que resulta claro es que un daño ambiental potencialmente afecta a todos los miembros de la comunidad mundial, individual o colectivamente que están interesados y tienen un legítimo derecho en la preservación de los espacios comunes.

---

( 91 ) Forum International Law of the Environment, Siena  
17-21 April, 1990.

El Derecho Internacional ha llegado a reconocer que existen intereses públicos superiores de la humanidad cuya protección trasciende las relaciones de los Estados y que los obliga frente a la comunidad de las naciones, como un todo. En ese marco, y dentro de los derechos de los tratados se inscribe la doctrina del Jus Cogens (art. 53 y 64) de la Convención de Viena. Un tratado concluido en violación de normas perentorias de Jus Cogens puede ser invocado por aquellos que no han sufrido un daño material. Es suficiente el sólo perjuicio del derecho de cada Estado a la observancia y cumplimiento de normas relevantes para la civilización y los derechos humanos.

Como se puede comprobar entonces, el tema de la responsabilidad es de crucial importancia y su enfoque debe vincularse con los principios fundamentales del Derecho Ambiental que tienen por objeto proteger y preservar los intereses de las generaciones presentes y futuras. Es por ello que se requiere de un sistema lo más efectivo y justo posible, teniendo en cuenta que los aspectos involucrados en esta materia abarcan a toda la Humanidad y, más concretamente, a los recursos naturales del mundo entero.

## CAPITULO IV

### "ANALISIS GENERAL DEL PROYECTO DE LEY DE POLITICA NACIONAL AMBIENTAL"

#### ANALISIS GENERAL DEL PROYECTO DE LEY DE POLITICA AMBIENTAL COMO LEY MARCO

En este punto, de nuestra memoria, haremos un análisis del único proyecto sobre Política Ambiental, existente ingresado a tramitación en el Congreso Nacional.

Se denomina "PROYECTO DE LEY DEL MEDIO AMBIENTE Y POLITICA NACIONAL AMBIENTAL", consta de sesenta y dos artículos, e ingresó a tramitación en Octubre de 1991.

Primeramente veremos si el proyecto es o no una ley base, de encuadre o marco, según lo desarrollado en el capítulo II, al referirnos precisamente a tales leyes.

Para definir las señalamos el concepto del profesor García de Enterría, que la define como aquella que fija los grandes principios de la regulación de una materia a los efectos, de que una vez asegurados a través de ella, un mínimo de unidad y coherencia para el ordenamiento jurídico, los entes autonómicos puedan desarrollándolos adecuadamente, completándolos a nivel

formal, esa regulación del modo que más convenga a sus necesidades y circunstancias peculiares" (92).

El proyecto señala en su manejo que Chile carece de una ley general, que trate el tema desde una perspectiva global, reconociendo la necesidad de una ley marco que fije objetivos y principios, destacando la sobriedad legislativa con que debe estructurarse un proyecto de esta especie, el cual debe revestir los caracteres de flexibilidad para reaccionar ante los cambios y elusiones de los responsables de la contaminación, y las variaciones en los parámetros de calidad ambiental, buscando expresamente no dar reglas sectoriales, por lo que puede fundadamente deducirse que la intención de los legisladores es propugnar la creación de una verdadera "ley de base".

Siguiendo el concepto esbozado por García de Enterría", en cuanto a los principios, este proyecto en el artículo 8, señala "La política Nacional Ambiental se basará en los principios de la acción preventiva, de la corrección y del pago de toda contaminación".

El artículo agrega "Por la acción preventiva la Política Ambiental deberá tender a arbitrar los medios necesarios a fin de prevenir, reducir y eliminar la contaminación y la perturbación del medio ambiente". Este principio se conoce doctrinariamente, como "Principio Precautorio" y que se encuentra enlazado con el "Principio de la evaluación previa de los riesgos ambientales", según lo señalado en el Capítulo III a propósito de los

---

( 92 ) Ver página 50 de esta tesis

principios que inspiran la Política Ambiental.

En segundo lugar el artículo expresa que "Por el principio de la corrección, la Política Ambiental deberá buscar rectificar prioritariamente el daño en su origen, teniendo en cuenta los conocimientos técnicos y científicos practicables. En esta materia, las exigencias deben realizarse en la perspectiva del uso de la mejor tecnología disponible económicamente eficiente".

Por último se señala, un tercer principio que reza "Por el principio del pago de toda contaminación, la Política Ambiental debe orientarse a la reparación del daño causado y, en su caso, a la indemnización de los daños y perjuicios".

Así estos dos últimos principios fueron referidos a propósito de la dimensión internacional de éstos en el capítulo III, respecto de una reparación eficaz y la existencia de la obligación primaria de pagar una compensación en el caso de la ocurrencia de un daño ambiental.

Pensamos pues, que la normativa estudiada, tiene el carácter de ley base, al reunir los requisitos para ser tal, es decir señala, principios, programas, bases, que han de ser desarrollados por directrices complementarias.

Los principios señalados por esta ley, son los más importantes en materia ambiental, prevención, corrección y pago de toda contaminación, dentro de los cuales pueden subsumirse y enlazarse la totalidad de los demás principios.

Al tratar, los párrafos siguientes, también lo hace con un criterio general, buscando el desarrollo integral de la Política Nacional Ambiental, con un valor informador general dentro del ordenamiento.

Este proyecto se preocupa sin duda de los problemas más relevantes en materia ambiental y recoge la experiencia de América Latina, debido a que en muchas de sus normas, se observa la influencia de las leyes ambientales de países como los expuestos en el capítulo III, Costa Rica, Cuba, Colombia, etc. Sin llegar a ser tan reglamentarios como alguno de estos, que también tienen el carácter de ley marco.

#### Objetivos de la Política Nacional Ambiental:

En materia de objetivos, recordemos lo dicho en el capítulo pertinente, donde señalamos la importancia de una fijación de objetivos en forma clara y coherente, pero para esto era previo, realizar una labor de DIAGNOSTICO, que permitiera, una vez conocida la problemática ambiental, fijar los objetivos. El proyecto en el artículo 9, señala cuáles serán los objetivos de la Política Ambiental, en la letra A) Definir las áreas prioritarias de la gestión gubernamental ambiental. Aquí podemos vislumbrar una tarea de diagnóstico que se expresa a modo de objetivo, ya que para identificar esas áreas prioritarias, tendremos, que realizar un estudio global del medio ambiente, conociendo los problemas que nos aquejan, y luego jerarquizándolos, para llegar a su solución. Enseguida agrega como objetivos los siguientes:

B) Fijar los criterios de calidad ambiental

- C) Establecer los patrones de uso y manejo de los recursos ambientales de gestión pública y privada.
- D) Tender a la preservación o conservación de los ecosistemas nacionales, con especial énfasis en la protección de sus áreas representativas y de aquellas degradadas o en amenaza de degradación.
- E) Fomentar el estudio y desarrollo de tecnologías orientadas al manejo racional de los recursos ambientales.
- F) Orientar y desarrollar la educación ambiental.
- G) Fomentar la participación ciudadana.
- H) La planificación del uso de los instrumentos de Política ambiental.

En el artículo 10, se señalan los elementos que se tendrá en cuenta al elaborar la Política Ambiental, observando que todos estos factores, implican una labor de estudio previo, que nos permitirá tenerlos en cuenta:

- a) El conocimiento técnico y científico disponible.
- b) Las condiciones medio-ambientales de las distintas regiones del país.
- c) Las ventajas y efectos negativos que resulten o puedan resultar de su acción u omisión, así como la de los agentes privado.
- d) El desarrollo social económico del país y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

## Participación Ciudadana

Uno de los objetivos del proyecto es justamente fomentar la participación ciudadana, tomando conciencia que la acción para proteger el Medio Ambiente nos compete a todos y cada uno de los ciudadanos, establece, así, como párrafo especial, dedicado justamente a la PARTICIPACION CIUDADANA, el artículo 11 expresa que "Será deber de los órganos de la Administración del Estado promover la participación ciudadana en la conservación, mejora y recuperación del medio ambiente, sea en forma individual o asociada".

Esto obviamente debe hacerse efectivo, y no sólo quedar en el papel, es muy importante que la acción dirigida a mejorar el entorno sea una acción integrada, donde se incorporen todos los componentes de la sociedad.

Se regula con este mismo fin, las llamadas "Asociaciones Protectoras del Medio Ambiente", las cuales son declaradas como tal por la Secretaría Nacional Ejecutiva del Medio Ambiente, en conformidad a un reglamento que regulará esta materia. Se permite que puedan obtener esta declaración aquellas asociaciones privadas cuyo objeto sea realizar acciones tendientes a la conservación, mejora y recuperación del Medio Ambiente, no deben tener fines de lucro y deben obtener su personalidad jurídica en conformidad a la ley.

Se contempla además, la creación de un Registro de Asociaciones Protectoras del Medio Ambiente, en el cual deben inscribirse las "Asociaciones Protectoras de Medio Ambiente". El registro estará a cargo de la

Secretaría Nacional Ejecutiva del Medio Ambiente.

Se faculta a las Asociaciones, mencionadas para iniciar acciones tendientes a hacer efectiva la responsabilidad civil en materia ambiental. Establece una presunción de derecho, en cuanto a que dichas asociaciones, tienen un interés legítimo en su actuación.

En cuanto a las indemnizaciones que se obtengan, ingresarán al Fondo, que se crea para la investigación científica, o serán pagadas directamente a los afectados por el Daño Ambiental, según el caso, previa deducción de costas procesales y personales.

En lo que respecta a la responsabilidad penal, si estas Asociaciones ejercen acciones para hacer efectiva dicha responsabilidad, estarán exceptuadas de rendir fianza de calumnia, siempre y cuando las asociaciones estén inscritas en el registro señalado anteriormente.

### Definiciones

Este proyecto al igual que alguno de sus similares latinoamericanos, como Colombia, Brasil y Cuba, utiliza la técnica de definir conceptos básicos, para la conservación, mejora y recuperación del medio ambiente, así lo hace en el artículo 1º 5 del proyecto, señalando:

#### 1.- Ambiente o Medio Ambiente:

La sistematización de diferentes variables, de carácter natural, social y cultural, que condicionan en un momento determinado las posibilidades de vida y desarrollo, en especial las humanas, y que

integralmente comprenden las relaciones de intercambio entre el hombre y los diferentes recursos.

La definición es bastante genérica y abarca los dos mundos en que se desenvuelve el hombre, el natural y el de las instituciones sociales, ya que se incorpora variables de índole social, natural y cultura.

## **2.- Calidad Ambiental**

Grado o mensurabilidad del desempeño del ambiente como sistema sustentador de la vida.

## **3.- Capacidad de Uso**

Rendimiento productivo máximo de un recurso natural renovable sin comprometer su mantención y su capacidad natural de regeneración.

## **4.- Componentes básicos del ambiente**

Elementos del ambiente, natural o no, cuyo deterioro actual o previsible representa un riesgo para el desempeño de la función del sistema.

## **5.- Conservación**

Gestión de utilización del ambiente por el ser humano, en orden a obtener el mayor y sostenido beneficio actual de su utilización, asegurando al mismo tiempo su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones futuras.

## **6.- Contaminación**

Presencia en el ambiente de uno o más contaminantes

puros o combinados, que perjudique o resulte nocivo a la vida o degrade la calidad ambiental.

#### **7.- Contaminante**

Factor físico, químico, biológico o energético que incida en el ambiente, desencadenando contaminación.

#### **8.- Desarrollo Sustentable**

Gestión del ambiente, racional y eficaz que busca obtener un crecimiento económico sostenido basado en la utilización ordenada de los recursos, su conservación y mejoramiento.

Merece destacarse esta definición, dado que los códigos y leyes latinoamericanos, no se refieren a él, en éstos términos, el proyecto incorpora esta noción, y su importancia radica en que el desarrollo sustentable, es un requisito esencial para la vida humana en el planeta en el largo plazo y se vincula con la obligación de salvaguardar los más altos y trascendentes intereses de la comunidad en su conjunto en la preservación de una base ecológica para la vida humana, a lo que ya nos hemos referido a propósito del tema de la Economía y de los principios ambientales.

#### **9.- Ecosistema**

Unidad básica de interacción de los organismos vivos entre sí en relación a los demás organismos del ambiente en un espacio determinado.

#### **10.- Impacto Ambiental**

Alteración del ambiente provocada o inducida por la



acción del hombre sobre uno o más de sus componentes básicos.

**11.- Instrumentos de política ambiental**

Herramientas preventivas de gestión gubernamental.

**12.- Mejor Tecnología disponible económicamente eficiente**

Uso de métodos de control de contaminación en su origen, bajo el principio de usar preferentemente los medios prácticos que articulen el rendimiento económico y el empleo de la mejor tecnología disponible.

**13.- Preservación**

Mantención de la condición original de los ciertos recursos naturales, reduciendo la intervención humana a un nivel mínimo.

**14.- Recurso Natural**

Elementos bióticos y abióticos de los distintos ecosistemas de que dispone el hombre para la satisfacción de sus necesidades e intereses económicos, sociales y culturales.

**15.- Recurso natural renovable**

Aquel que permite su utilización sin comprometer su mantención y su capacidad natural de regeneración.

**Instrumentos de Política Ambiental**

Nuevamente el proyecto sigue a sus similares latinoamericanos, al enumerar como instrumentos a la enseñanza e investigación ambiental, catastro nacional ambiental, estudios de impacto ambiental, vigilancia ambiental, creación y reclasificación de las

categorías de manejo y alteración de la cabida de la áreas silvestres, conforme dispone la ley 18.362, ordenación urbana y territorial, bonificaciones y desincentivos, cánones de vertidos y los demás que se determinen por la ley.

Recordemos que el proyecto entiende, por instrumentos de política ambiental, las herramientas preventivas de gestión gubernamental. Podemos decir asimismo, que pueden definirse, como "Todas aquellas medidas, modos o disposiciones destinados a aplicar los postulados u objetivos de la Política Ambiental".

Nos referimos a la Enseñanza y la Investigación ambiental, reglamentada en los artículos 16 y siguientes del proyecto. El artículo 16 señala que el conocimiento, cuidado, valoración y mejoramiento del ambiente por parte de la comunidad, es un objetivo de la Política Nacional Ambiental. Por su parte el artículo 17 expresa que será objetivo general de la enseñanza básica y media impartir los contenidos tendientes a conocer y apreciar el medio ambiente, dejando de lado al nivel terciario o superior (Universitario).

Es importante recordar, el principio relativo a la necesidad de una conciencia ambiental, y cuyo mejor canal es la educación, cuestión consagrada en diversos cuerpos legales internacionales.

Ahora bien, debemos tener presente que la educación ambiental, es un proceso dinámico, sistemático, permanente y continuo, que tiende a desarrollar conocimientos, habilidades y valores sobre el Medio

Ambiente y sus problemas, con el fin de prevenirlos y de resolverlos.

La mayoría de los países latinoamericanos consagran a la educación como un instrumento válido en la conservación del medio ambiente, señalándose de un modo específico de que manera debe incorporarse a la educación el tema ambiental. Por su parte el proyecto chileno, no hace mención específica a ello, lo que será materia de la dictación de una directriz posterior por el organismo competente.

Pensamos que no sólo es importante incorporar contenidos ambientales a los programas educacionales, sino que también es necesario capacitar para ello al personal docente que impartirá tales contenidos y que ellos sean dirigidos no sólo a la comunidad estudiantil, sino también a la familia, a los legisladores, funcionarios públicos, municipales, a los responsables del desarrollo industria, comercio y servicios, a los sindicatos, asociaciones gremiales, juntas de vecinos, centros de madres y otras organizaciones comunitarias, etc.

Con lo que queremos decir que la Educación Ambiental no puede quedar restringida a la Educación formal escolar o de nivel superior, sino que ella debe ser dirigida con un criterio Global, en que se incorpore a todos los agentes de la sociedad.

Dentro del mismo párrafo tercero se hace mención a la Investigación Científica en materia ambiental, creando un fondo destinado a ello que estaría integrado por los aportes que establezcan anualmente la

ley de presupuesto y otros financiamientos que señala el artículo 18, y encarga su administración a la Corporación Nacional de Investigación Científica y Tecnológica.

La ley no se refiere en detalle a la creación, funcionamiento y organización de este Fondo, lo cual lógicamente quedaría entregado a una directriz que la establezca.

Pensamos ciertamente que la Investigación Científica debe efectuar un diagnóstico y evaluación de las condiciones ambientales de nuestro país, desde una perspectiva interdisciplinaria e interinstitucional.

#### CATASTRO NACIONAL AMBIENTAL

Entre los mecanismos que consulta esta ley, para mantener la coordinación nacional gubernativa de los distintos inventarios y registros estatales que dispongan de datos físicos, económicos, sociales, legales y otros de incidencia ambiental, (art. 20), crea un Catastro Nacional Ambiental de informaciones ambientales que contendrá los datos suministrados por dichos inventarios y registros. Para estos efectos todos los órganos del Estado entregarán la información que dispongan y se les solicite por el órgano respectivo del Sistema Nacional Ambiental.

Este catastro, contiene además una estimación de la calidad ambiental y de los casos de impacto ambiental a nivel nacional y regional. Asimismo contiene un inventario de las tecnologías disponibles y económicamente eficientes de control contaminador y sus costos relacionados (art. 21).

Las informaciones que contenga este catastro son públicas y de libre consulta (art. 23).

### REGISTRO Y ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL

Este registro y estudio tiene como propósito regular las autorizaciones a proyectos y actividades, buscando considerar los eventuales daños en el medio ambiente e implementando las soluciones tecnológicas, económicamente eficientes.

Estos estudios deberán realizarse toda vez que se desee realizar actividades y proyectos de gestión pública y privada que involucre decisiones, uso de manejo y recursos que impliquen Impacto Ambiental, una vez realizada la evaluación respectiva deberá registrarse para obtener la autorización pertinente de acuerdo al resultado de dichos estudios (art. 24).

Dichos estudios además serán realizados a costa y responsabilidad del solicitante (art. 26). Por su parte el art. 27 indica a su vez los contenidos de dichos estudios, descripción y objetivos, caracterización de su área de influencia ambiental, la identificación y valoración de su impacto ambiental, y el examen de las alternativas y soluciones tecnológicas económicamente eficientes y la justificación de su utilización.

### VIGILANCIA AMBIENTAL (párrafo 5, art. 28 y sgtes.)

En el artículo 29 se señala que las actividades y proyectos estará sujetas a inspecciones o

control, con el objeto de determinar y verificar el respeto de los niveles mínimos determinados por las autorizaciones y la implementación de las tecnologías adoptadas por el estudio de impacto ambiental.

En el inc. 2, se indican dos medidas represivas, cuales son la readecuación tecnológica y una prohibición cuando la actividad o proyecto sobrepasa los niveles mínimos, lo mismo hace el art. 30, al establecer otras medidas represivas, como el comiso, retención o destrucción de sustancias contaminantes, clausura de industria o fuente contaminante cuando hay peligro inminente para la salud humana o para el medio ambiente, por sobre los parámetros mínimos de calidad.

No se definió lo que se entiende por vigilancia ambiental y nosotros pensamos que se traduce en la observación sistemática y permanente de las variables ambientales y su mediación e interpretación con el objeto de proteger el patrimonio ambiental.

Existe a propósito de este instrumento, un proyecto en el Congreso Nacional denominado "Cuidadores del Ambiente".

La importancia del establecimiento de una vigilancia ambiental radica, en que no basta con dichas normas que regulen la problemática ambiental, sino existe un seguimiento y un control posterior que vele por la aplicación y respeto de estas exigencias.

Hemos observado que este proyecto sólo desarrolla los cuatro primeros instrumentos de política ambiental, más ni en su mensaje, ni en el articulado

señala porque los otros instrumentos han quedado sin desarrollo, por lo que entendemos serán materia de la dictación de una directriz y tal como lo expresa el artículo 62 a propósito de los cánones de vertido.

En lo referente a las áreas silvestres protegidas de remite a la ley 18.362.

En cuanto a la ordenación urbana y territorial es de vital importancia el desarrollo de esta materia, porque como se ha señalado, debe existir una regulación de los asentamientos humanos, como forma de evitar el fenómeno del crecimiento desordenado y desmedido, en ciertas áreas del país, en detrimento del ambiente.

En lo que respecta a las bonificaciones y a los descincentivos como instrumentos de la Política Ambiental, hicimos referencia a ellos en los capítulos I y III de esta tesis.

#### MARCO INSTITUCIONAL

Este proyecto crea un Sistema Nacional Ambiental que, como estructura institucional desarrolla la P.N.A. señalando que su objetivo es definir, promover y coordinar las tareas ambientales y determinar la P.N.A. por medio de la dictación de sus directrices anuales y los reglamentos respectivos (art. 32).

Se compone de cuatro niveles:

- En primer nivel el Consejo Nacional del Medio Ambiente (art. 34) instancia máxima del Sistema, organismo autónomo

que tiene como misión coordinar y determinar la P.N.A. integrada por ministros vinculados a temas de incidencia ambiental y encabezado por el Presidente de la República.

- En un segundo nivel esta la Secretaría Nacional Ejecutiva del Medio Ambiente (art. 37), órgano técnico asesor del Consejo, a cargo de un Secretario Nacional designado por el Presidente de la República.

- En tercer lugar encontramos el Comité Técnico Ambiental (art. 40), órgano conformado por los encargados de materias ambientales de los ministerios integrantes del Consejo y su función es proporcionar al sistema el apoyo científico y profesional necesario.

- En un cuarto nivel están los Consejos Regionales del Medio Ambiente, que constituyen las instancias regionales del sistema, lo integran el Intendente que lo preside y los Seremis de los ministerios integrantes del consejo (art. 43).

La estructura Institucional seguida por este proyecto es muy similar a las establecidas por las demás leyes ambientales latinoamericanas, denominando incluso, a dichos organismos del mismo modo, como Costa Rica, Cuba y Brasil.

## RESPONSABILIDAD CIVIL, PENAL Y ADMINISTRATIVA

### a)- Responsabilidad Civil:

En materia de responsabilidad por perjuicios infringidos al Ambiente, el proyecto en

art. 47 señala que son responsables por la contaminación quienes culpable o dolosamente y en forma directa o indirecta deterioren el medio ambiente o permitan su degradación por debajo de los parámetros mínimos de calidad ambiental (art. 47 inc. 1).

Al respecto, cabe preguntar si la falta de culpa o dolo, permite o no que se genere la responsabilidad por daño Ambiental. El proyecto en lo que aquí se refiere no lo señala.

Hay doctrinas que sostiene que aunque no exista "falta", la responsabilidad existe igualmente, basándose en una decisión política referida esencialmente a la circunstancia que el generador o fabricante de productos se halla en una situación más propicia para conocer con exactitud los riesgos pueden originar y de tal manera, le es posible distribuir entre los consumidores los costos de ese producto peligroso, en contraposición a la posición en que se halla el consumidor, desprovisto totalmente de esas posibilidades en comparación con el fabricante. Esta es la llamada responsabilidad objetiva o estricta que también se aplica en los supuestos de actividades anormalmente peligrosas.

Así, tal responsabilidad surgirá aunque no deba el accionante probar la "falta", cuando el propietario de la tierra utilice a esta de manera no natural y peligrosa y cause daño a otro u otros. Obviamente es condition sine que non, la conexión necesaria

entre la conducta y el daño para generar la responsabilidad (93).

Pensamos que el proyecto debió referirse más específicamente a esta situación de falta de culpa o dolo, debiendo haberse previsto una forma de restaurar el medio ambiente en estos casos.

En el inc. 2 del art. 47 se establece una presunción respecto de quien tenga la propiedad, tenencia control o custodia de una bien que produce contaminación, presunción que tiene el carácter de simplemente legal, pasando a ser presunción de derecho si además, existe infracción de las leyes y reglamentos en materia ambiental.

Por último en su inciso final establece una presunción de daño.

Se contempla responsabilidad solidaria entre un productor o gestor de elementos contaminantes y aquellas personas naturales o jurídicas cuyas actividades no se encuentren autorizadas o registradas, y a las cuales se les transfirió o entregó dichos productos.

Asimismo responde solidariamente quienes falseen la información en la elaboración de estudios de impacto ambiental.

Se regula la obligación a partir, esto de sufragar los gastos en que haya incurrido el Estado para controlar y reducir la contaminación,

-----  
( 93 ) Carlos Mario Clerc. Responsabilidad en el Derecho Ambiental, pág. 82 y ss. La Responsabilidad por daño ambiental. Argentina 1986. }

estableciéndose para tal efecto una acción popular.

El proyecto no define ni conceptúa lo que debe entenderse por daño ambiental, pese a referirse, en los tres tipos de responsabilidad contemplados en el proyecto, a este importante concepto.

Intentando definir la expresión de Daño Ambiental, podemos decir que es, "toda pérdida degradación o detrimento de cualquiera de los componentes básicos del medio ambiente independientemente de su propiedad que afecte la vida en cualesquiera de sus formas o la calidad de vida de las persona".

Por último el art. 51 crea la exigencia de un seguro por daño ambiental, que debe cubrir indemnizaciones por muerte, lesión o enfermedad de las personas, daños en las cosas y costo de reparación y recuperación del Medio Ambiente objeto de la alteración.

b) Responsabilidad Penal:

En esta materia el proyecto a través de tres artículos regula la responsabilidad penal, tipificando por primera vez delitos y causidelitos en perjuicio del medio ambiente, al establecer que "el que con imprudencia temeraria, asociada a infracción de leyes o reglamentos de índole ambiental, ejecute un hecho o incurra en una omisión que de mediar dolo constituiría delito de daño, incendio y otros estragos, en perjuicio del medio ambiente, incurrirá

respectivamente en las penas que señala el art. 490 del Código Penal".

El art. 53 señala "el que provoque o cause un daño en el medio ambiente sea efectuado con dolo o culpa. Se imponen además como penalidades penas privativas de libertad de rango variable.

Por último se expresa, que no se puede argumentar como eximente de responsabilidad criminal, el hecho de que quien haya cometido los delitos o cuasidelitos mencionados, ha destruido, dañado o afectado bienes de su propiedad.

c) Responsabilidad Administrativa:

Aquí se hace responsable al Estado y a sus funcionarios por los daños que causen en el incumplimiento de sus obligaciones ambientales, en especial es responsable por la ausencia, retardo o mal funcionamiento de las medidas necesarias para evitar o reducir la contaminación ambiental y la perturbación del medio ambiente.

Finalmente, expresamente se señala que el Estado puede repetir contra el o los funcionarios que por falta personal hayan dado lugar a su responsabilidad.

En el Título Final, del proyecto se consagran Normas procesales, así la tramitación de los juicios a que den lugar las responsabilidades y daño ambiental en materia civil se sustancia conforme a las reglas del juicio sumario, permitiéndose toda

clase de pruebas y el Juez fallará conforme a las reglas de la sana crítica.

La intervención del Consejo Defensa del Estado, es obligatoria en los procesos criminales por los delitos que establece el proyecto, debiendo notificársele al momento de instruir sumario.

Asimismo debe iniciar las acciones civiles que surjan en los casos de responsabilidad civil contemplados en el proyecto.

Finalmente el proyecto señala que rigen en cuanto no se opongan a esta ley, los demás ordenamientos vigentes en la materia y que prevalecen por sobre esta ley las normas legales dictadas en cumplimiento de obligaciones emanadas de tratados ratificados por Chile antes, y las disposiciones de éstos.

## C O N C L U S I O N E S

Antes de esbozar nuestras conclusiones queremos señalar lo que nos motivó a desarrollar este trabajo, nuestro afán no fue avocarnos a un tema de moda, sino que recogimos los ecos de la preocupación mundial por el ambiente, y advertimos que una de las importantes falencias, radica en el hecho de no existir regulaciones jurídicas o que éstas no resultan adecuadas al problema.

Chile no escapa a esta realidad, ya que no posee una legislación orgánica que se ajuste a nuestras necesidades, y la que tiene resulta totalmente insuficiente, demostrándose además una falta de interés que se traduzca en el establecimiento de soluciones concretas.

Por lo anterior es que desarrollamos específicamente el tema de la Política Ambiental, porque nos parece que es sólo una visión global y holística del problema la que puede conducirnos a una verdadera y efectiva solución.

Pudimos advertir que esta respuesta pasa por la formulación y establecimiento de una Política Ambiental, que es justamente uno de los instrumentos jurídicos de protección al medio ambiente.

Hemos podido constatar con nuestro estudio, que en América Latina, durante los últimos quince años se ha avanzado en esta materia, presentando los logros más importantes, aquellos países en que la Política Nacional del Medio Ambiente, recogió un enfoque global y trasectorial de los asuntos que empecen al entorno.

Para poder formular una política adecuada y eficiente es absolutamente necesario, que exista un conocimiento completo y cuantificado de la problemática ambiental en forma sectorizada, con inventarios que permitan diagnosticar, cuál es la situación real, diagnóstico, que debe ser encargado a entidades técnicas, objetivas y competentes, que sean capaces de otorgar resultados veraces.

En lo que respecta al texto estudiado sobre Política Ambiental, concluimos que éste, tiene el carácter de Ley Marco, ya que reúne los requisitos, para ser tal, señalando principios, programas y bases, que han de ser desarrolladas por directrices complementarias.

Consideramos como un aporte de este proyecto, la creación de las "Asociaciones Protectoras del Medio Ambiente", ya que en ningún otro cuerpo legal de los analizados, se contemplan, teniendo dentro de sus facultades, el poder iniciar acciones tendientes a ser efectivas, la responsabilidad civil en materia ambiental, consagrando una presunción de derecho, en cuanto a que

dichas asociaciones, tiene un interés legítimo en su actuación.

En cuanto al tema de la educación, como instrumento de Política Ambiental, advertimos una deficiencia en su tratamiento, ya que en primer lugar la contempla, sólo a nivel básico y medio, debiendo haberla extendido también a niveles superiores, con programas especiales, incluso para el adulto mayor. En segundo lugar, pensamos que es necesario capacitar al personal docente, que impartirá tales contenidos y que ellos sean dirigidos a la comunidad toda, con el objeto de crear una conciencia ambiental.

Al tratar el tema de la Vigilancia Ambiental nos dimos cuenta, que se omitió su definición, lo mismo en lo que respecta al Daño Ambiental, por lo que intentamos esbozar un concepto de cada uno.

Por otra parte, sólo se desarrolló los cuatro primeros instrumentos de Política Ambiental a saber, la enseñanza y la investigación ambiental, el catastro nacional ambiental, los estudios de impacto ambiental, la vigilancia ambiental, más ni en su mensaje ni en su articulado señala el motivo de la falta de desarrollo de los restantes, por lo que creemos han de ser materia de una directriz posterior.

La estructura institucional establecida por este proyecto, es muy similar a la de las demás leyes

ambientales latinoamericanas, resultando curioso el hecho que sean llamados, dichos organismos del mismo modo que en otros países.

Al desarrollar el tema, de la responsabilidad, notamos una ambigüedad, ya que no se señala con claridad si en materia ambiental, regirá o no la llamada responsabilidad objetiva, pareciéndonos urgente que ella quede establecida indubitadamente.

El proyecto en sí, es un gran avance en esta materia, por cuanto es el único aporte concreto, que se ha hecho, para dotar a Chile, de una Política Ambiental, de la cual hasta hoy, carece.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- Reunión Técnica de expertos gubernamentales.  
"Hacia un desarrollo ambientalmente sustentable"  
Santiago, Chile, Septiembre 1990. CEPAL N.U.
- 2.- El contenido del Derecho, Capítulo V, A. Pedrals.
- 3.- "La Responsabilidad por Daño Ambiental"  
Centro de Publicaciones Jurídicas y Sociales  
Argentina, 1986.
- 4.- Ecología. Enrique Alvarez Vásques de Prooda.  
"Introducción a los Problemas del Medio Ambiente"  
Editorial Pacífico.
- 5.- Rafael Valenzuela F.  
"La toma en consideración de los problemas  
ambientales en la política de urbanismo : Situación  
en Chile"  
Revista EURE (vol. X N° 28), pp. 61-82 Santiago,  
1983.
- 6.- Daniel Torres N.  
"Política Nacional de Conservación Ambiental, ¿Una  
realidad a corto plazo?"  
Boletín Antártico Chileno (vol. 6 N° 1).
- 7.- Ecología y Medio Ambiente. Documentación  
Administrativa. Madrid, Abril-Junio 1981 N° 190.

- 8.- Las medidas de protección ambiental, su evaluación. (Análisis Costo-Beneficio) y su Integración en la Planificación del Desarrollo. Seminario Regional sobre "Dimensión Ambiental en la planificación del desarrollo". Buenos Aires, Argentina, Junio 1985.
- 9.- El desarrollo sostenido y la política ambiental en la República de Cuba. Informe elaborado por la Comisión Nacional para la Protección del Medio Ambiente y el Uso Nacional de los Recursos Naturales (COMARNA) para la reunión de expertos de alto nivel designados por la Gobiernos sobre Cooperación Regional en los Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Brasili, Brasilia Mayor 1989.
- 10.- Marco Legal Ambiental en Chile. Rafael Valenzuela
- 11.- Revista de Administración Pública N° 116 Mayo-Agosto 1988. Centro Estudios Constitucionales.
- 12.- El Medio Ambiente como Factor de Desarrollo CEPAL: notas sobre la Economía y el Desarrollo N° 417 Mayo, 1985.
- 13.- Revista Interamericana de Planificación, vol. XIII N° 52 Diciembre, 1979.

- 14.- Revista de Derecho UCV III 1979. Ediciones Universitarias. "Derecho y Ambiente". Rafael Valenzuela Fuenzalida.
- 15.- Planificación y Gestión del Medio. Domingo Gómez Orea.
- 16.- Diario El Mercurio de Santiago, Domingo 23 de Agosto de 1992.
- 17.- "Antecedentes sobre la situación jurídica del ambiente en Chile". J.M. Rodríguez Quiróz (1983)
- 18.- "Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina". CEPAL/PNUA Santiago, 1987.
- 19.- "Legislación orgánica del ambiente en América Latina". R. Valenzuela, UCV Revista de Derecho IX; 1985 Edición Universitaria.
- 20.- "Ambiente y Recursos Naturales". Revista de Derecho, Política y Administración, Julio-Septiembre 1988, vol. V N° 3 Fundación A.R.N.
- 21.- Revista CEPAL N° 41, Agosto 1990. "Una política ambiental eficaz. R. Bustamante, Santiago Torres.
- 22.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Boletín Mexicano de Derecho comparado. Nueva Serie Año XXII N° 64, Enero-Abril, 1989. UNAM.
- 23.- "Documentación administrativa, ecología y medio ambiente" N° 190. Madrid, Abril-Junio 1981.

- 24.- Revista EURE (vol. XV N° 44) pp. 101-107,  
Santiago, 1983.
- 25.- Estudios Internacionales. Revista del Instituto  
de Estudios Internacionales de la Universidad de  
Chile, año XIII Enero-Marzo 1980 N° 49
- 26.- Revista de Administración Pública N° 94 Año 81
- 27.- Revista de Administración Pública vol. I 1983 Mar-  
zo-Diciembre
- 28.- Ewald R., Williams Jr. "El Medio Ambiente y el  
Hombre. Ed. Limusa-Willey S.A., México 1973
- 29.- Gay, Claudio. "Agricultura chilena". Instituto de  
Capacitación e Investigación en Reforma Agraria,  
ICIRA, Santiago de Chile, 1973 (Edición original  
1862).
- 30.- Gligo Viel, Nicolo y Jorge Morello. "Notas sobre  
la historia ecológica de América Latina". Rev.  
Instituto de Estudios Internacionales. Universi-  
dad de Chile, año XIII, Enero-Marzo 1980, N° 49
- 31.- Gómez Orea, Domingo. "Planificación y Gestión del  
Medio". Ed. Instituto Nacional de Adm. Pública;  
Madrid 1983.
- 32.- Martín Mateo, Ramón. "Derecho Ambiental". Ed.  
Instituto de Estudios de Administración Legal, Ma-  
drid, 1977.

- 33.- Martín Mateo, Ramón. "Manual de Derecho Administrativo". Ed. Fareso, S.A., Madrid, 1980.
- 34.- Mola de Esteban Cerrada, Fernando. "La Defensa del Medio Humano", Ministerio de la Vivienda, Madrid 1972.
- 35.- Roca, Ival y Roberto Dufrechou. "La responsabilidad civil por la agresión ecológica en el Derecho Ambiental Latinoamericano". Ed. Buenos Aires, 1983.
- 36.- Rodríguez Ramos, Luis. "Instrumentos Jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente". Documentación Adm. Ecológica y Medio Ambiente. Madrid, 1981.
- 37.- Rodríguez Ramos, Luis y M. Seoanez Calvo. "La contaminación ambiental. Nuevos planteamientos técnicos y jurídicos". Ed. Dirección General del Medio Ambiente, Madrid, 1978.
- 38.- Stahr1, Edmunds y John Letey. "Ordenación y Gestión del Medio Ambiente". Ed. Instituto de Estudios de Adm. Local. Madrid, 1975.
- 39.- "Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino y Zona Costera del Pacífico Sudeste". Suscrito en Lima el 12 de Octubre 1981, y aprobado por D.S. N° 296, publicado en el D.O. del 14 de Junio 1986.

- 40.- "Ley Federal de Protección del Medio Ambiente", publicada en el D.O. de la Federación Mexicana, Enero de 1982.
- 41.- Decreto 12.194. Formación del sistema nacional de protección y mejoramiento del ambiente de Costa Rica. (G.O. del 22 de Enero de 1981)
- 42.- Ley N° 33 Protección del Medio Ambiente y del uso racional de los recursos naturales. Cuba (G.O. del 12 de Febrero de 1981)
- 43.- Ley N° 6.938 del 31 de agosto de 1981. Brasil D.O. del 2 de septiembre de 1981.

## I N D I C E

INTRODUCCION .....	01
Capítulo I <u>"El Hombre y el Medio Ambiente"</u>	
Concepto del Medio Ambiente.....	05
Deterioro Ambiental	
Caso Chileno.....	09
Deterioro de Bosques.....	10
Deterioro Atmosférico.....	14
Contaminación Acústica.....	16
Deterioro Hidrico.....	17
Economía y Medio Ambiente.....	20
Capítulo II <u>"Alcances Legislativos"</u>	
Introducción.....	36
Necesidad de Legislación.....	37
Fases o niveles de Actuación Ambiental.....	39
Característica de nuestras Leyes Ambientales	41
Ley Marco.....	46
Análisis General de algunos cuerpos legales sobre Política Ambiental en América Latina.....	52
A - Caso Colombiano.....	52
B - Caso Venezolano.....	62
C - Caso Cubano.....	69
D - Caso Mexicano.....	73
E - Caso Costa Rica.....	74
F - Caso Brasil.....	76

### Capítulo III "Política Ambiental"

Introducción.....	80
Instrumentos Jurídicos de Protección del Ambiente.....	82
a) Medidas Preventivas.....	82
b) La Política Ambiental.....	83
c) Medios de Información, Financiación y Gestión.....	83
d) Educación e Investigación Ambientales...	84
e) Instrumentos de Control Previo.....	84
f) Medidas Represivas.....	85
Alcances de la Política Ambiental	
Concepto.....	88
Objetivos.....	91
Operatividad.....	93
Métodos de Formulación de la Política Ambiental	100
Marco Jurídico Institucional.....	101
Principios Ambientales	
Introducción.....	105
Principios que inspiran la Política Ambiental.....	109

### Capítulo IV "Análisis General del Proyecto de Ley de Política Ambiental"

Como Ley Marco.....	143
Objetivos de la Política Ambiental.....	146
Participación Ciudadana.....	148
Definiciones.....	149
Instrumentos de Política Ambiental.....	152
Catastro Nacional Ambiental.....	155
Registro y estudios de Impacto Ambiental.....	156
Vigilancia Ambiental.....	156
Marco Institucional.....	158

Responsabilidad civil, penal y administrativa...	159
Conclusiones.....	165
Bibliografía.....	169

Universidad de Valparaíso  
Chile



00051947

