



CEDA

Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental

**MANUAL DE
CAPACITACIÓN EN**

derecho ambiental

**Y CODIGO DE PROCEDIMIENTO
PENAL PARA FISCALES
DEL MINISTERIO PÚBLICO**



CEDA

Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental

MANUAL DE
CAPACITACIÓN EN

derecho ambiental

**Y CODIGO DE PROCEDIMIENTO
PENAL PARA FISCALES
DEL MINISTERIO PÚBLICO**



El Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental se creó en mayo de 1996, como una organización sin fines de lucro, por iniciativa de un grupo de abogados ecuatorianos especializados en Derecho Ambiental e interesados en promover y difundir la aplicación de la Legislación Ambiental nacional e internacional como medio efectivo para la protección del medio ambiente en el Ecuador y en el planeta.

“Somos una organización especializada en derecho ambiental, que cuenta con un equipo multidisciplinario, cuyo propósito es diseñar políticas y herramientas para la protección ambiental, generar procesos de participación ciudadana y promover el fortalecimiento de las instituciones, en beneficio de la sociedad”

Para cumplir con este propósito el CEDA ha emprendido proyectos de divulgación y promoción de los principios y contenidos del Derecho Ambiental; fomenta estudios científicos ambientales y de investigación jurídica ambiental; desarrolla métodos de investigación y nuevos instrumentos jurídicos en el área ambiental; y se encuentra implementando mecanismos alternativos para el manejo de conflictos especialmente socio ambientales.



CEDA

Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental

MANUAL DE
CAPACITACIÓN EN

derecho ambiental

**Y CODIGO DE PROCEDIMIENTO
PENAL PARA FISCALES
DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento del Fondo Justicia y Sociedad de Fundación Esquel – USAID, AEC Ecuador y ENCAN Ecuador.



Publicado por:



Derechos reservados: © 2004. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental – CEDA

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales con el permiso escrito previo por parte de quien detenta los derechos de autor, siempre y cuando se mencione la fuente.

Citación: Hidalgo, R., Crespo, R. & Calvachi, R. 2004. Manual de Capacitación en Derecho Ambiental y Código de Procedimiento Penal para Fiscales del Ministerio Público. CEDA. Quito, Ecuador.

Derechos de Autor: ;???

ISBN: ;???

Producido por: CEDA

Compilado y Editado por: Ruth Hidalgo, Ricardo Crespo P. y Reinaldo Calvachi.

Diseño y Diagramación: Byron Álvarez

Impreso por: Editorial Fraga C. Ltda.

Disponible en: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental – CEDA
Av. Eloy Alfaro 1770 y Rusia, 3er. Piso.
Quito, Ecuador
Tel: (593-2) 2231-410/1
Fax: (593-2) 2238-609
E-mail: info@ceda.org.ec
Web site: www.ceda.org.ec

Indice

Agradecimientos	ix
Prólogo	xi

PRIMERA UNIDAD

MARCO CONCEPTUAL, DEFINICIONES DE AMBIENTE FUENTES, PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO AMBIENTAL, DESARROLLO SUSTENTABLE	1
I. INTRODUCCIÓN	3
II. DEFINICIONES DE AMBIENTE	3
Ley de Protección Ambiental del Canadá. 1988	4
Ley Egipcia sobre el Ambiente. 1994	4
Ley Nacional de Protección Ambiental 1974. Australia	4
Ley de Gestión Ambiental 1999 Ecuador	4
III. EL DESARROLLO SUSTENTABLE	5
¿Qué es lo no sustentable?	5
Que es el Desarrollo Sustentable?	6
IV. EL DERECHO AMBIENTAL	8
Concepto	8
Fuentes del Derecho Ambiental	10
Principales Características del Derecho Ambiental	12
Principios Rectores del Derecho Ambiental	13

SEGUNDA UNIDAD

EL DERECHO INTERNACIONAL	15
I. GENERALIDADES.	17
II. ¿QUÉ ES EL DERECHO INTERNACIONAL?	17
III. FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL	17
IV. LA COSTUMBRE INTERNACIONAL	17
V. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO CONSUECUDINARIO INTERNACIONAL	18
VI. LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES	18
VII. LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS	18
VIII. TIPOS DE TRATADOS	19
IX. ENTRADA EN VIGOR DE UN TRATADO O CONVENCIÓN INTERNACIONAL	19
X. EFECTO INTERNO DE LOS TRATADOS	20
XI. DECLARACIONES Y RESERVAS	21
XII. EL PRINCIPIO DE BUENA FE	21
XIII. LA INTERPRETACIÓN	22
XIV. REFORMA Y REVISIÓN DE UN TRATADO	22
XV. EL CONCEPTO DEL DEPOSITARIO	23
XVI. OTROS MECANISMOS DE LOS TRATADOS	23
XVII. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO INTERNACIONAL	23
XVIII. LA OBLIGACIÓN DE NOTIFICACIÓN	24
XIX. LAS DECISIONES JUDICIALES	24
XX. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES NO OBLIGATORIOS	25



TERCERA UNIDAD

EL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL	27
I. GENERALIDADES	29
II. EVOLUCION HISTORICA DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL	29
III. LIMITACIONES DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL	32
IV. TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES	32
La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano	33
La Estrategia Mundial para la Conservación	33
La Carta de la Naturaleza	33
La Declaración de la Haya	33
La Agenda 21	33
Cuidar la Tierra	34
La Declaración de Río	34
Los Principios sobre Bosques	34
El Convenio de Basilea	34
El Protocolo de Montreal	35
El Convenio de Ramsar	36
La Convención sobre Diversidad Biológica	37
La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna en Peligro de Extinción	39

CUARTA UNIDAD

LEGISLACION AMBIENTAL NACIONAL	43
I. EL DERECHO AMBIENTAL NACIONAL	45
II. LA CONSTITUCION POLITICA DEL ECUADOR	46
Disposiciones Constitucionales	47
Régimen Especial para Galápagos y Otros	47
III. LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL BAJO EL MARCO DEL PLAN AMBIENTAL ECUATORIANO	51
IV. EL AMBIENTE NATURAL	51
Diversidad Biológica	51
V. LEGISLACION APLICABLE A LAS AREAS NATURANTES Y VIDA SILVESTRE	52
Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre	52
El Reglamento de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre	53
Objetivos del Sistema de Areas Naturales y Manejo de la Flora y Fauna Silvestres	54
Ingreso a las Áreas Naturales y Colección de Especies	54
Ingresos con Fines Científicos	54
Licencias	55
Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero y su Reglamento	55
Ley de Desarrollo Agrario	55
Normas Internacionales relativas a áreas naturales y vida silvestre	56
Bosques y Áreas Naturales Protegidas	57
VI. LEGISLACION APLICABLE AL MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES	57
Del Patrimonio Forestal del Estado (Art.1-4)	57
De los Bosques y vegetación protectores. (Arts 5-7)	58
De las tierras forestales y los bosques de propiedad privada. (Arts 8-11)	58
De los Incentivos (Arts 53-59)	58
Reglamento a la Ley Forestal	58
De las Infracciones y su Juzgamiento (Arts 81-94)	59
Normas Internacionales	59



VII.	LEGISLACION APLICABLE A LAS AREAS NATURALES Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRES	60
	Del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales (Arts 69-71)	60
	De la conservación de la flora y fauna silvestres III (Arts 74-78)	61
	Normas Internacionales	61
	Recursos Costeros y el Mar	61
VIII.	LEGISLACION APLICABLE A LA PESCA Y DESARROLLO PESQUERO	62
	Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero	62
	Reglamento a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero	63
	Reglamento para el Uso y Cultivo de Especies Bioacuáticas	63
	Normas Internacionales	63
IX.	LEGISLACION APLICABLE SOBRE MANGLARES Y ECOSISTEMAS ALTAMENTE LESIONABLES	65
	Manglares	65
	Concordancias	67
	Los Ecosistemas Frágiles	67
X.	LEGISLACION APLICABLE A LA PROTECCION Y CONSERVACION DE LOS PARAMOS	67
	En el Reglamento a la Ley Forestal	68
XI.	LEGISLACION APLICABLE A LA CONSERVACION Y PROTECCION DE LAS AREAS NATURALES Y LA VIDA SILVESTRE DE LA AMAZONIA	69
	Ley de Colonización de la Región Amazónica	70
	Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales	71
	Normas Internacionales	71
XII.	LEGISLACION APLICABLE PARA LA CONSERVACION Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA PROVINCIA DE GALAPAGOS	72
	La Ley Orgánica para la Conservación y Desarrollo sustentable de la Provincia de Galápagos (LOREG)	72
	Normas Internacionales	73
XIII.	LEGISLACION APLICABLE PARA LOS SISTEMAS LACUSTRES	74
XIV.	LEGISLACION APLICABLE PARA LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL	75
	Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental	75
	Concordancias	75
XV.	LEGISLACION APLICABLE A LOS RECURSOS NATURALES	76
	Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental	76
	Concordancias	77
	Ley de Aguas	77
	Reglamento a la Ley de Aguas	78
	Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre	78
	Código de la Salud	78
	Ley para la Formulación, Fabricación, Importación, Comercialización Empleo de Plaguicidas y Productos Afines de Uso Agrícola	79
	Reglamento de Saneamiento Ambiental Bananero	80
	Normas Internacionales	80
XVI.	LEGISLACION APLICABLE AL RECURSO AIRE	81
	Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental	81
	Concordancias	81
	Normas Internacionales	82
XVII.	LEGISLACION APLICABLE AL RECURSO SUELO	82
	La Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario	83
	Reglamento General para la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario	83
	Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental	84
	Ley Forestal de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre	84
	Ley de Régimen Municipal	85
	Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito	85
	Normas Internacionales	86



XVIII.	LEGISLACION APLICABLE PARA LAS OPERACIONES HIDROCARBURIFERAS	86
	Ley de Hidrocarburos	87
	Normas Internacionales	87
XIX.	LEGISLACION APLICABLE A LOS MINERALES Y ROCAS	88
	Ley de Minería	89
	Reglamento General a la Ley de Minería	91
	Normas Internacionales	91

QUINTA UNIDAD

LA GESTION AMBIENTAL DEL MEDIO AMBIENTE HUMANO	93
I. SALUD Y SANEAMIENTO	96
II. LEGISLACION APLICABLE	96
Código de la Salud	96
Ley Orgánica de Régimen Municipal	97
Concordancias a la Ley de Régimen Municipal	98
Ley del Distrito Metropolitano de Quito	99
Ley para la Formulación, Fabricación, Importación, Comercialización Empleo de Plaguicidas y Productos Afines de Uso Agrícola	99
Reglamento de Saneamiento Ambiental Bananero	100

SEXTA UNIDAD

EL DERECHO PENAL AMBIENTAL	101
I. EL DELITO ECOLOGICO	103
II. LA TIPIFICACION DEL DELITO ECOLOGICO	103
III. EL NIVEL DE CONCIENCIA SOCIAL	103
IV. LA SUBSIDIARIDAD DEL DERECHO PENAL AMBIENTAL	104
V. LA NORMA PENAL EN BLANCO	104
VI. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURIDICAS	104
VII. EL ESTADO DE NECESIDAD	104
VIII. LA RESPONSABILIDA OBJETIVA	104
IX. PROBLEMAS DE DELIMITACION DE LA RESPONSABILIDAD PENAL EN MATERIA AMBIENTAL AL TRATAR DE ESTABLECER LA CAUSA EFECTO	104

SÉPTIMA UNIDAD

LECTURAS DE APOYO AL CONOCIMIENTO DEL DERECHO PENAL AMBIENTAL	107
--	-----

BIBLIOGRAFÍA	125
---------------------	-----



Agradecimientos

El Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental – CEDA desea expresar su reconocimiento a las siguientes organizaciones que con su aporte nos apoyaron en esta iniciativa:

A Fundación Esquel y USAID a través del Fondo Justicia y Sociedad que con su aporte financió el proyecto “Capacitación en Derecho Ambiental y Código de Procedimiento Penal para Fiscales del Ministerio Público”;

A AEC Ecuador y ENCAN Ecuador por su valioso aporte a la publicación de este Manual;

Un reconocimiento especial al Ministerio Público del Ecuador en la persona de la Ministra Fiscal General, Dra. Mariana Yépez, por su apoyo incondicional en la ejecución de este proyecto.



Prólogo

El Capítulo X del Código Penal tipifica los delitos contra el ambiente, este capítulo fue agregado por el Artículo 2 de la Ley 99-49, publicada en el Registro Oficial No 2 de 25 de enero del 2000.

El juez o el fiscal que conozca sobre el cometimiento de un delito ambiental deberán tener las herramientas necesarias para situar el respectivo delito dentro del contexto de la legislación ambiental general en relación a los límites máximos permisibles de contaminación, especies y áreas protegidas y otros temas. Deberá además conocer los presupuestos básicos del derecho ambiental y los principios que lo rigen y por la importancia que tienen los convenios internacionales en nuestro sistema normativo el juez y el fiscal estarán informados sobre el derecho ambiental internacional.

En este documento se establece una visión panorámica sobre los aspectos señalados que se inicia con el tratamiento de los aspectos conceptuales, con un enfoque sobre el derecho ambiental internacional y finalmente se hace un análisis por sectores de la legislación ambiental del Ecuador.



primera unidad

**MARCO CONCEPTUAL,
DEFINICIONES DE AMBIENTE,
FUENTES, PRINCIPIOS Y
CARACTERÍSTICAS
DEL DERECHO AMBIENTAL,
DESARROLLO SUSTENTABLE**

MARCO CONCEPTUAL, DEFINICIONES DE AMBIENTE, FUENTES, PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO AMBIENTAL, DESARROLLO SUSTENTABLE

I. INTRODUCCIÓN

Desde la revolución industrial, es evidente que la acción del ser humano sobre el ambiente ha producido una emergencia ambiental planetaria reflejada en problemas como el cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono, la extinción de especies y pérdida de la diversidad biológica, el crecimiento urbano acelerado, la contaminación de la atmósfera, agua y suelo, la pérdida de la selva tropical amazónica, la deforestación y la erosión. Para enfrentar estos problemas, el Derecho debe convertirse en un instrumento eficaz, con la finalidad de proteger la vida humana y su entorno.

El Derecho, entendido en sentido objetivo, “como el conjunto de normas provistas de sanciones que rigen las relaciones de los hombres en sociedad” y en sentido subjetivo, “como la prerrogativa perteneciente a una persona y que le permite exigir de otra prestaciones o abstenciones (derechos personales), o el respeto de una situación de la que ella aprovecha (derechos reales, y derechos individuales)”¹, enfrenta en la actualidad la indiscutible necesidad de proteger y conservar el medio ambiente, el mismo que de acuerdo a las corrientes modernas de derecho ambiental empieza a ser considerado como un bien jurídico protegido.

II. DEFINICIONES DE AMBIENTE

Al definir el término “ambiente”, se establece la base filosófica de toda legislación enfocada a la protección ambiental. De igual manera, a través de esta definición, se nos muestra las percepciones que tienen los políticos y planificadores de los estados sobre este tema, y sobre todo la relación ambiente/ser humano. La definición de este término también refleja el objetivo de la legislación ambiental y el acometimiento de los Estados hacia la protección del ambiente. Por ser tan importante, es esencial definir el término ambiente.

La palabra ambiente significa diferentes cosas para distintas personas. Para algunos, el ambiente se refiere a los elementos básicos de la tierra como el aire, el agua y el suelo. Otros consideran al ambiente en relación con los recursos naturales que tienen valor para el ser humano, como aspectos de la tierra, la atmósfera y del agua que pueden ser utilizados por el hombre.

Otra definición incluye a todos los elementos vivos del planeta así como a sus recursos naturales, excluyendo de ella al ser humano, así como también, para otros tratadistas del tema, es importante definir al ambiente en tanto en cuanto tenga relación con los seres humanos. La principal crítica a todas estas definiciones es que fallan en colocar a los seres humanos dentro del ambiente, divorciando al ser humano de su ambiente natural y por lo tanto asumiendo que los seres humanos de alguna manera son ajenos o están más allá de la naturaleza.

Cada vez más, el ambiente se describe en un sentido mucho más holístico, integrando a los seres humanos como inherentes del ambiente y viceversa. El lugar de los seres humanos dentro del ambiente ya fue reconocido en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Estocolmo en 1972:

“Los seres humanos son a su vez una criatura y un modificador de su ambiente, lo cual le otorga el sustento físico necesario y le permite la oportunidad para su crecimiento intelectual, moral, social y espiritual”².

Mas adelante, la Carta Mundial de la Naturaleza, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982 establece:

“La humanidad es parte de la naturaleza y su vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales lo que garantiza el suministro de energía y de nutrientes. La civilización tiene sus raíces en la naturaleza la misma que ha moldeado a la cultura humana y ha influenciado todos los avances artísticos y científicos, el vivir en armonía con la naturaleza permite al hombre obtener las mejores oportunidades para el desarrollo de su creatividad y para su recreación y relajación.”³.

1 Vocabulario Jurídico.- Henry Capitant. Ediciones de Palma.- Buenos Aires.- 1961.

2 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano Celebrada en Estocolmo Suecia en 1972. Preámbulo.

3 Carta Mundial de la Naturaleza, Resolución 37/7, 1982, Naciones Unidas.



A continuación se describen algunas definiciones del ambiente en ciertas legislaciones del mundo:

Ley de Protección Ambiental del Canadá. 1988

Para esta Ley, el ambiente significa todos los componentes del planeta tierra, e incluye: el aire, el agua, el suelo, los distintos niveles atmosféricos, toda materia orgánica e inorgánica, los organismos vivos y los sistemas naturales que interactúan.

Ley Egiptia sobre el Ambiente. 1994

El ambiente, se refiere a las circunscripciones vitales que abarcan a las criaturas vivientes y sus contenidos de materiales así como al aire, agua y suelo dentro de sus compases, y lo establecido por el ser humano.

Ley Nacional de Protección Ambiental 1974. Australia.

El Ambiente implica todos los aspectos que rodean a los seres humanos y que los afectan ya sea como individuos o como grupo social.

Ley de Gestión Ambiental 1999 Ecuador.

El medio ambiente es el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales, físicos, químicos o biológicos, socioculturales y sus interacciones en permanente modificación por la naturaleza o la acción humana, que rige la existencia y desarrollo de la vida en sus diversas manifestaciones.

Como vemos, cualquier definición general sobre el ambiente, incluye toda la gama de factores vivos e inertes que influyen la vida en la tierra y sus interacciones, entendiéndose como factores vivos a los animales (lo que a su vez incluye a los seres humanos, plantas y microorganismos), y por factores inertes, tanto a los sistemas físicos que sustentan la vida en el planeta como la geografía, la hidrología, la atmósfera la materia y la energía, así como componentes históricos, culturales, sociales, estéticos y el ambiente construido.

Pero, ¿Cuál es el enfoque del ambiente cuando hablamos de gestión ambiental? Cabe mencionar que los temas ambientales generalmente son definidos por la prensa y por el público en general de una manera limitada. Muchas personas pensarían únicamente en los problemas relacionados con la contaminación producida por el transporte público y camiones de diesel o la contaminación del agua producida por el alcantarillado o por la industria.

Para encarar a la gestión ambiental, y sus problemas, es importante señalar los elementos que componen los recursos naturales:

- Calidad del aire
- Calidad y cantidad del agua
- Erosión y degradación del suelo
- Protección de especies en peligro
- Manejo adecuado de productos químicos peligrosos
- Tratamiento adecuado y disposición adecuada de desechos
- Administración y manejo adecuado de los recursos naturales que incluyen minería, explotación, pesquerías, producción y exploración de petróleo, protección de ecosistemas lo que incluye a bosques, humedades, y sitios paisajísticos.
- Manejo coordinado de los bienes globales o comunes que incluye: El alta mar, la atmósfera, la Antártica y el espacio exterior.
- Además de los elementos que generalmente se los considera como parte de la naturaleza existen también elementos humanos del ambiente como los siguientes: Los asentamientos humanos; los aspectos culturales, históricos y religiosos de las actividades humanas, la población y las minorías y pueblos indígenas.

La gestión ambiental comprende la administración de las actividades humanas en tanto en cuanto afectan y se relacionan con toda la gama de factores vivos e inertes que influyen en la vida en el planeta y sus interacciones. Una definición amplia y bien concebida de la gestión ambiental permite a los planificadores de los estados, reunir a componentes dispersos, logrando un conjunto coherente de elementos útiles para una adecuada administración de los recursos naturales.

Para mejor comprensión del concepto de gestión ambiental, consideremos el siguiente ejemplo

En una política de propiedad del suelo en la que solo unos pocos son dueños de la tierra, consecuentemente, la mayoría de la población está impedida de cultivar alimento en las tierras que están bajo su control. Los grandes propietarios de tierra permitirían al resto de la población usar el suelo para cultivo o lo que es más común, la tierra sería usada para el beneficio económico de unos pocos propietarios. Si los terrenos son usados para la producción de monocultivos como banano o trigo, la biodiversidad natural de la región disminuiría. Esto provoca un problema ambiental y pone a los productos en mayor riesgo debido a su falta de resistencia a plagas y enfermedades. Este riesgo potencial es enfrentado con el uso intensivo de químicos como pesticidas y fertilizantes, lo cual agrava aun más el equilibrio ambiental. Adicionalmente, la mayoría de la población es forzada a obtener alimentos por otros medios. Si no tienen suficientes ingresos, se ven forzados a subsistir en tierra marginales lo cual conlleva problemas de desertificación, erosión del suelo y deforestación, o si la población tiene los medios, puede subsistir mediante la obtención de alimentos desde distancias lejanas usando medios de transporte que utilice combustible agravando entonces los problemas de contaminación del aire y cambio climático.

Con este ejemplo simple es posible visualizar como una decisión de planificación y de política puede afectar al ambiente y crear problemas ambientales.

Actualmente, muchos describen al estado actual de la gestión ambiental como una crisis ética o de valores, es decir, hemos sido invadidos por una filosofía individualista del mundo en la que los humanos son vistos como superiores a la naturaleza y superiores a otros humanos, dejando a un lado nociones de comunidad, responsabilidad con los otros, y el reconocimiento de la interconexión de todo y entre todos, centrándose únicamente en una carrera miope por obtener posesiones materiales.

Como resultado de la relación entre crecimiento económico a corto plazo y el deterioro ambiental, muchos encuentran a la relación entre el ambiente y el desarrollo como fundamentalmente contradictoria. Siendo el ambiente y el desarrollo dos valores en conflicto, uno debe sacrificarse en beneficio del otro. Esta sin embargo es una posición errónea porque niega la importancia del desarrollo para la protección ambiental y aparentemente justifica la continuación del deterioro ambiental como un aspecto inevitable del desarrollo.

En 1988, la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, llamada también la Comisión Brundtland, intentó visualizar los problemas que enfrenta la humanidad y ofreció nuevas perspectivas para abordar la doble cuestión del ambiente frente al desarrollo, y la gestión ambiental. El problema práctico que toda gestión ambiental enfrenta, es como proteger el ambiente y al mismo tiempo garantizar un nivel de desarrollo, de manera que sea consistente con el bienestar humano a escala global.

Es así como surge un nuevo término divulgado y popularizado por la Comisión Brundtland y que constituye hoy por hoy una nueva filosofía. "desarrollo sustentable".

III. EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Antes de considerar el significado del desarrollo sustentable, es útil considerar aquellos temas que contribuyen a la no sustentabilidad, partiendo de la siguiente pregunta.

¿Qué es lo no sustentable?

En 1997, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente publicó el Primer Informe sobre la Situación Global del Ambiente en el que se destacan las principales amenazas ambientales que enfrentan varias regiones del planeta. El informe señala una serie de estas amenazas que constituyen consecuentemente actividades no sustentables:



- El uso de los recursos renovables como el suelo, los bosques, el agua dulce, las zonas costeras, los recursos pesqueros y las áreas urbanas sobrepasa su capacidad de regeneración natural **y por lo tanto es nosustentable.**
- Los gases de efecto invernadero todavía se emiten a niveles mayores a los objetivos internacionales acordados dentro del Convenio Marco de Cambio Climático
- Las áreas naturales y la biodiversidad contenida en ellas esta disminuyendo debido a la expansión de tierras para la agricultura y colonización de grupos humanos.
- El incremento y uso extensivo de químicos como “combustible” para el desarrollo económico esta causando graves riesgos a la salud, intensa contaminación ambiental y problemas de tratamiento de desechos.
- Los adelantos globales en el sector energético **no son sustentables.**
- El crecimiento rápido y no planificado de la urbanización, particularmente en las zonas costeras, esta poniendo mayor presión en los ecosistemas adyacente
- Las interacciones complejas y generalmente poco entendidas de los ciclos biogeoquímicos globales están produciendo una amplia acidificación, cambios en el clima, cambios en los ciclos hidrológicos, pérdida de biodiversidad, de biomasa y bioproducción.

Existen también tendencias sociales, intrínsecamente ligadas al ambiente, que tienen efectos negativos para la protección ambiental, y resultan ser no sustentables:

- Un aumento de la desigualdad, en las naciones y entre naciones, en un mundo que es generalmente más saludable y más rico.
- La continuación al menos en el futuro, de hambrunas y pobreza a pesar del hecho de que existe suficiente alimento disponible a nivel global; y.
- Grandes riesgos a la salud humana resultantes de la degradación continuada de los recursos y de la contaminación química.

Como vemos, existe una continuidad en las actividades no sustentables, lo que ha generado lo que se conoce como deuda ecológica, que poco a poco se va acumulando y requiere ser calculada. Esta deuda ecológica será heredada por nuestros hijos y por las generaciones futuras así como, por supuesto, por especies no humanas, a no ser que se tomen las medidas correctas ahora para asegurar un saldo positivo en el banco ecológico global.

Ahora bien, es importante señalar que se entiende posdesarrollo Sustentable, y debemos partir, haciendo la misma pregunta en forma inversa.

Que es el Desarrollo Sustentable?

La Comisión Brundland citada anteriormente, definió el desarrollo sustentable como:

El desarrollo que cumple con las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para obtener sus propias necesidades⁴.

Así tenemos que, la definición de desarrollo sustentable aportó con una solución conceptual al problema ambiental ya que permitió que los valores del ambiente y el desarrollo se reconcilien sugiriendo una integración entre ellos, en todos los niveles de toma de decisiones. Sin embargo del potencial del desarrollo sustentable como solución a los problemas ambientales que enfrentamos en la actualidad, las dificultades para su implementación no pueden ser puestas de lado.

Hay que mencionar que las palabras sustentable y desarrollo son en estricto sentido contradictorias. Lo sustentable implica regeneración a largo plazo, mantenimiento, reciclaje, mínima explotación de materia prima y la administración de las necesidades humanas sobre una base colectiva. El desarrollo puede ser interpretado de muchas maneras diferentes pero de acuerdo a nuestra cultura actual basada en la producción industrial este implica una planificación a corto plazo, mantenimiento mínimo, gasto, máxima explotación de materias primas y un énfasis en el individuo. Además de crecimiento económico, en todo caso, el desarrollo también significa evolución social, cultural y espiritual. De alguna manera este aspecto de la sustentabilidad tiene que aparecer primero para el logro de un desarrollo basado en lo ecológico⁵.

⁴ Nuestro Futuro Común, Oxford, 1987.(Llamado el Informe Brundland) 87.

⁵ Rosemarin A, “La Sustentabilidad como una nueva y necesaria filosofía.”1990 Ambio 51.

Es difícil si no imposible, defender el concepto de desarrollo sustentable sin un cambio en la filosofía que sitúa a los seres humanos encima de todo. Es este desafío el que ha llevado a la crítica del desarrollo sustentable. El documento “Cuidar la Tierra”⁶ critica la definición de desarrollo sustentable de la Comisión Brundland por ambigua, pues permite interpretaciones como “desarrollo económico sustentable”. Cuidar la Tierra define por su parte al desarrollo sustentable como: “Mejorar la calidad de la vida humana dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas que lo sustentan.”

Esta última definición es en si misma filosóficamente problemática, puesto que ubica a los seres humanos en el centro de las preocupaciones, y no podemos olvidar que el desarrollo sustentable abarca la integración de las aspiraciones ambientales y de desarrollo en todos los niveles de la toma de decisiones, ya que implica la aplicación de conceptos como:

- Equidad intrageneracional e intergeneracional: esto es, acceso equitativo a los recursos ambientales tanto por la presente generación como por las futuras generaciones;
- La aplicación del principio de precaución; y
- El mantenimiento de la biodiversidad y la integridad biológica: ambas de vital importancia para la existencia continuada de los ecosistemas.

El concepto de desarrollo sustentable ha sido adoptado universalmente por la comunidad internacional, gobiernos y organizaciones no gubernamentales desde la publicación del Informe Brundland y ha sido institucionalizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (UNCED) Sin embargo el concepto de desarrollo sustentable no fue nuevo en la época de la UNCED pues ya el concepto fue lanzado por la Declaración de Estocolmo en el Principio 2 en 1972 que establece:

Los recursos naturales de la Tierra incluidos el aire, el agua, el suelo, la flora y la fauna y especialmente las muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben ser protegidos en beneficio de las presentes y futuras generaciones mediante una planificación y manejo adecuado.

La UNCED promovió esta definición en varias de las estipulaciones de la Declaración de Río.

En relación con la Legislación ecuatoriana, la Constitución Política de la Republica se refiere al desarrollo sustentable en los siguientes artículos: Art. 3 num 4, Art. 74 inc 2, Art. 80, Art. 86, Art. 86 num 2, Art. 97 num 16, Art. 240, Art. 243.

Un importante paso hacia la consecución de los objetivos nacionales referentes al desarrollo sustentable es el Decreto Ejecutivo 1802 de 1ero. de Junio de 1994, publicado en el Registro Oficial 456 de 7 de Junio de 1994 que contiene las Políticas Básicas Ambientales del Ecuador que establecen las estrategias para orientar el desarrollo sustentable del país⁷.

Anteriormente ya se habían dado casos similares aunque no tan amplios. Un ejemplo de ello es el Acuerdo Ejecutivo No. 4 que declaró la Década de los años 90 como la Década del Eco Desarrollo⁸ y el Decreto Ejecutivo No. 764 que declaró a la preservación del medio ambiente como objetivo nacional permanente⁹.

Hay que mencionar también a la Ley de Gestión Ambiental, que en su artículo 3 señala que: “ El proceso de Gestión Ambiental, se orientará según los principios universales del Desarrollo Sustentable, contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

6 Publicado conjuntamente por la UICN, el PNUMA y la WWF, 1991.

7 El Decreto contiene declaraciones que indican el compromiso de la sociedad con el desarrollo sustentable, la interrelación entre lo social, lo económico, y lo ambiental, la irrenunciable responsabilidad de todos los habitantes en la gestión ambiental, la integrabilidad de la gestión ambiental, la diversidad, la necesidad de hacer efectiva la aplicación de las leyes ambientales, la necesidad de incentivar la aplicación de mecanismos para lograr la adecuada gestión ambiental en el país, la inserción de todos los grupos humanos implicados en la gestión ambiental, la necesidad de priorizar la educación ambiental, el principio global de los asuntos ambientales, la necesidad de enfatizar la privatización y control de los daños ambientales, la necesidad de la eficiencia ambiental en la calidad de los equipos y servicios de las entidades públicas y privadas, la necesidad de utilizar los estudios de impacto ambiental y programas de mitigación ambiental como instrumentos de prevención, la exigencia del Estado para evitar la doble moral de compañías extranjeras en la utilización de tecnología ambiental, el reconocimiento de los principales problemas ambientales del país, el reconocimiento de la existencia de problemas ambientales que amenazan con mayor fuerza a ciertas regiones geográficas del país y el reconocimiento de ciertas actividades que causan mayores riesgos ambientales para el país.

8 Registro Oficial No. 424 del 25 de abril de 1990.

9 Registro Oficial No. 193 del 19 de mayo de 1993.



La misma ley define el desarrollo sustentable como:

“el desarrollo sustentable es el proceso dinámico en el que el manejo de los recursos naturales, la potenciación del ser humano, los mecanismos de concientización y participación ciudadana, el enfoque del desarrollo científico y tecnológico, la formulación de nuevos esquemas legales y administrativos, la orientación de la economía y la orientación de principios éticos de responsabilidad ambiental, fortalezcan las opciones para satisfacer las necesidades básicas actuales, sin destruir la base ecológica de lo que dependen el desarrollo socio económico y la calidad de vida de las futuras generaciones”.

Sobre el desarrollo sustentable, es importante considerar la siguiente apreciación de Betancor:

“Para los autores y los textos internacionales, la sostenibilidad tiene una dimensión ambiental (utilización racional de los recursos) y una dimensión socioeconómica (desarrollo sostenible). Esto obedece a que lo que se pretende que sea sostenible o sustentable, o sea, duradero en el tiempo, puede ser muy variado; porque pueden ser los recursos naturales o el mismo desarrollo. Ahora bien, uno (utilización racional) y otro (desarrollo sostenible) son objetivos instrumentales o intermedios respecto del objeto final o estratégico: la conservación de la naturaleza para lo que, a su vez, hay que garantizar la biodiversidad. Esto significa que sólo podrán perseguirse aquellos objetivos si están al servicio (funcionalizados) de la consecución del objetivo estratégico de la conservación de la naturaleza. Este objetivo al quedar enmarcado y condicionado internamente por el objetivo estratégico de la conservación de la naturaleza supone que el desarrollo sólo es sostenible si contribuye a la conservación de la naturaleza y, en particular, a la biodiversidad. Ahora bien, esto no significa que se considere ilegítimo no sólo el desarrollo sino también, incluso, el crecimiento, para hacer posible la legítima aspiración de los países en vías de desarrollo a salir del nivel de pobreza en que se encuentran y aspirar a mejores niveles de calidad de vida”¹⁰

Consecuentemente, desarrollo sostenible es, el nuevo paradigma que “amenaza con convertirse en un cliché” (CALDWELL, 1993: ix). Es tan importante que se convierte en omnipresente y, por lo tanto, frecuentemente repetido hasta su vulgarización. Sin embargo, es el nuevo paradigma expresivo tanto de una nueva conciencia social sobre el medio ambiente, su importancia y sus funciones, como de la clave o criterio que deben regir las relaciones entre el sistema social y el sistema ambiental. Desde estas dos perspectivas, el desarrollo sostenible opera como criterio inspirador y objetivo del Derecho que regula las actividades de los seres humanos con impacto ambiental significativo.

IV. EL DERECHO AMBIENTAL

Concepto

El Derecho Ambiental es la rama del derecho de más rápido crecimiento a nivel nacional e internacional. Este campo dinámico del derecho ha asimilado la filosofía cambiante respecto a la relación del ser humano frente a la naturaleza durante los últimos años; una relación que ha girado desde una simple perspectiva de conservación y de prevención de la salud humana hacia un enfoque holístico e integrado. Con el objeto de definir y alcanzar el desarrollo sustentable, el derecho ambiental debe continuar evolucionando y adaptándose en el camino con el continuo entendimiento de las interrelaciones ambientales y ecológicas y nuestra participación en ellas.

El derecho ambiental se lo puede definir como “el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”¹¹.

¹⁰ Esta relación no ha pasado desapercibida para las leyes reguladoras de los espacios naturales protegidos. Así, por ejemplo, el artículo 1 de la Ley 6/1998 (Aragón), de 19 de mayo de Espacios Naturales Protegidos de Aragón distingue, por un lado, la conservación de la biodiversidad, como objetivo general y el desarrollo sostenible como objetivo a perseguir en lo que a la gestión de los espacios naturales se refiere. De tal modo que “la promoción del desarrollo sostenible de los Espacios Naturales Protegidos, (ha de compatibilizar) al máximo la conservación de sus valores naturales con el aprovechamiento ordenado de sus recursos y su utilización con fines científicos, educativos, culturales y recreativos, en armonía con los derechos de su población y potenciando su desarrollo socioeconómico”. Andrés Betancor Rodríguez. Instituciones de Derecho Ambiental. Editorial La Ley. 2001. Pág. 101

¹¹ Manual de Derecho Ambiental Mejicano. Raúl Brañes. Fundación Mejicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica, México 1994, en Comentarios Bibliográficos de la Revista de Política y Derechos Ambientales en América Latina y el Caribe. Volumen I No. 3. 1994. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

El Derecho Ambiental ha alcanzado plena autonomía pero este, según el tratadista Ramón Martín Mateo,¹² no se agota en ninguna rama concreta del derecho.

Otra opinión del mismo tratadista es que el Derecho ambiental sigue siendo esencialmente público, pues aunque la corriente modernizadora se oriente cada vez más a la liberalización y a la privatización, esta tendencia no alcanza al Derecho Ambiental “por la sencilla razón de que si la sociedad espontáneamente se hubiera comportado de forma ambientalmente correcta, no habría sido necesario que el legislador ordenase a la Administración empuñar el garrote”¹³.

Una opinión contraria a la característica esencialmente pública del derecho ambiental es la propuesta por la Dra. Eulalia Moreno Trujillo en su obra “La Protección Jurídica-Privada del Medio Ambiente y la Responsabilidad por su Deterioro”¹⁴, según ella, el derecho civil contiene suficientes instituciones que se orientan hacia la conservación del medio ambiente, y es a través de la aplicación de sus normas que la sociedad civil debería actuar, la Dra. Moreno Trujillo como bien señala en su obra se refiere a instituciones útiles y eficaces del derecho civil para la protección del medio ambiente, por ejemplo todas aquellas normas que se refieren a las relaciones de vecindad, abuso del derecho y función social de la propiedad, así como la responsabilidad civil extracontractual.

La tutela del medio ambiente ha modificado algunas características típicas del derecho, es así como el derecho ambiental tiene un énfasis preventivo que se aleja cada vez de la orientación reparadora, por otro lado se han creado principios como el contaminador-pagador, la sustitución del interés subjetivo, del patrimonio individual, del derecho subjetivo, por el reconocimiento del interés colectivo y los patrimonios comunes, “la opción por el riesgo y no por el daño dando lugar a la emergencia de la responsabilidad objetiva que ha hecho tambalearse al mundo del seguro, la globalidad en suma de sus postulados”¹⁵

Otra característica de la esencia del derecho ambiental como se ha dicho es su implicación internacional, pues se abordan problemas que afectan a la Biosfera, como el efecto invernadero, la debilitación de la capa de ozono, la contaminación de los mares y la pérdida de la biodiversidad, todos constituyen la base de la supervivencia de la especie humana. También el derecho ambiental se caracteriza por la búsqueda de soluciones solidarias en la resolución de conflictos como en el caso de la aproximación que debe existir entre los países desarrollados y los países en desarrollo para canalizar recursos orientados hacia fines que interesan a todos. Todos los elementos mencionados configuran el concepto del desarrollo sustentable, mensaje fundamental de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo llevada a cabo en Río de Janeiro Brasil en junio de 1992.

De acuerdo a la definición del Código Civil, en el Artículo 1, la Ley es “la declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”.

Sin embargo de la definición contenida en el Artículo 1 del Código Civil, en nuestra legislación ambiental se ha incurrido muchas veces en la expedición de normas legales que constituyen “programas de trabajo o planes o proyectos” sin contenido normativo que no tienen otro efecto que meras declaratorias que ni mandan, ni prohíben, ni permiten, ¹⁶esta característica es más común en el caso de las normas administrativas, pero también se la encuentra en cuerpos legales ambientales que enuncian y expresan intenciones de buena voluntad como la conservación del agua, del aire y del suelo, la aplicación del principio de “quien contamina, paga” y la utilización de la acción popular, sin que se disponga cómo se deben llevar a cabo estas intenciones, y qué Instituciones deberán tener competencia en su aplicación¹⁷.

El Derecho Ambiental “existe” en tanto identifica y juridifica las actividades humanas y los recursos naturales objeto de regulación y de protección, respectivamente. ¿Por qué juridificar las actividades humanas? Es imprescindible que el Derecho Ambiental juridifique las actividades humanas porque no todas las actividades humanas pueden ser objeto de regulación por mucho que se pueda justificar que todas las actividades humanas consumen recursos naturales. Para impedir una suerte de imperialismo del Derecho ambiental y aquilatar su ámbito de regulación al ámbito material adecuado a su función, es necesario determinar cuáles son las actividades humanas que deben ser reguladas por razones ambientales. En definitiva, para aquilatar su objeto de regulación.

12 IBIDEM. Pág. 311.

13 IBIDEM. Pág. 311.

14 Dra. Eulalia Moreno Trujillo. La Protección Jurídica-Privada del Medio Ambiente y la Responsabilidad por su Deterioro. José María Bosch Editor S.A. Barcelona 1991.

15 IBIDEM. Pág. 312.

16 Pérez Camacho Efraín. Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales. 1995. Página 16.

17 Son concurrentes y presentan muchas veces conflicto el cruce de competencias ambientales entre los Ministerios de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.



¿Por qué juridificar la naturaleza? La juridificación de un objeto no humano es una peculiaridad del Derecho ambiental. La peculiaridad radica en que la existencia del Derecho ambiental también depende de la identificación de aquello que no es humano, como la naturaleza, que, además, se constituye en el objeto de la protección del Derecho. En cambio, otros Derechos basan su existencia autónoma, según la interpretación doctrinal más extendida, en un sujeto (como, por ejemplo, el Derecho administrativo), o en cierto tipo de actividades de los seres humanos (como, por ejemplo, el Derecho mercantil), pero, además, para alcanzar objetivos relativos de manera directa e inmediata, a los mismos seres humanos que dan vida a los sujetos o llevan a cabo ciertas actividades. En el caso del Derecho Ambiental es necesario juridificar la naturaleza no sólo para hacerla partícipe de la regulación (integrándola, como veremos, en el contenido de las normas) sino, en particular, para convertirla en objeto de la protección jurídica. Porque el Derecho ambiental es un Derecho de los seres humanos pero no para los seres humanos en su misma humanidad sino en su pertenencia a la naturaleza. (Andrés Betancor R., *Instituciones de Derecho Ambiental*, Editorial La Ley, Madrid – España, 2001).

Fuentes del Derecho Ambiental

Las fuentes del Derecho Ambiental, las encontramos dispersas en todas las legislaciones, pero podemos citar a las siguientes como principales fuentes de esta rama del Derecho.

- La Constitución.
- Legislación propiamente ambiental: Códigos de Medioambiente: Colombia, Perú, Brasil, Venezuela etc.
- Legislación sectorial: Ley Forestal, Ley de Aguas, Ley de Régimen Municipal, Código de la Salud, Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.
- Legislación que regula otros temas: Código Civil, Códigos Penales, Códigos de Procedimiento.
- Legislación Económica y las Disposiciones de la Administración Pública en el Aspecto Ambiental.
- El Derecho Internacional: Soft Law o derecho No Vinculante.

Como dijimos anteriormente, las fuentes del Derecho Ambiental tienen un carácter difuso y, están dispersas en toda la legislación, pero por orden de jerarquía es la Constitución Política la primera fuente del Derecho Ambiental¹⁸.

La segunda fuente, según el tratadista Raúl Brañes¹⁹ está constituida por “la legislación propiamente ambiental, es decir por aquella que se refiere al conjunto de problemas ambientales”, según el mismo tratadista este tipo de legislación no es muy común en América Latina “aunque es clara su tendencia a establecerla (Colombia y Venezuela son los primeros casos, seguidos más tarde por Cuba, Brasil y otros países)”, en el Ecuador la Ley de Gestión Ambiental de 1999²⁰ es la primera norma propiamente ambiental. Es más común encontrar una fuente específica de Derecho Ambiental en la legislación sectorial en nuestro caso constituida por las leyes que se refieren a los recursos naturales renovables y no renovables y al saneamiento ambiental (Ley Forestal, Ley de Aguas, Ley de Régimen Municipal, Código de la Salud, Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental).

Como tercera fuente del Derecho Ambiental, Brañes señala a la legislación que regula otros temas y que “a diferencia de la legislación sobre recursos naturales renovables, no tienen un sentido protector del ambiente” aquí estarían incluidos los Códigos Penales, los Códigos de Procedimiento, el Código Civil. Se agregan a estas fuentes toda la legislación que trata el aspecto económico en sentido amplio, las disposiciones de la administración pública que se refieren a la conservación ambiental.

18 El artículo 23 numeral 6 de la Constitución de la República se refiere al derecho fundamental de todo ciudadano a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, la Constitución regula el medio ambiente en la Sección Segunda del Capítulo V Título III. La Constitución de 1945 “contenía un artículo a través del cual se manda salvaguardar el patrimonio natural y cultural, Ecología y Derecho. Vladimir Serrano, pág. 232”. La actual Constitución Política además de las disposiciones directamente relacionadas con la conservación ambiental contiene otros artículos que “colateralmente se vinculan a la conservación y protección, tales como los artículos 32, 84, 97 num 16 y 19, 161 num 5, 238, 239, 240, 243 num 1, 247,248, así mismo muchas de las normas relativas a la propiedad y la economía estarían tácitamente incluidas dentro del régimen de los recursos naturales. Ecología y Derecho. Vladimir Serrano, pág. 262.”

19 Manual de Derecho Ambiental Mejicano. Raúl Brañes. Fundación Mejicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica, Méjico. 1994. pág. 54.

20 R.O. 245 de 30 de julio de 1999.

Por otro lado, a diferencia de lo que ocurre con el derecho no ambiental, el derecho internacional es una fuente de gran relevancia para el derecho ambiental a pesar de su carácter de derecho blando²¹ o “soft law” como se lo denomina en el derecho anglosajón. Las siguientes declaraciones de las principales conferencias internacionales son base fundamental del actual Derecho Ambiental:

- 1.- La Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU promulgada el 10 de diciembre de 1948;
- 2.- La Conferencia Internacional de la Biosfera (Paris 1968);
- 3.- La reunión de la Organización de las Naciones Unidas que en 1972 celebró en Estocolmo la Conferencia sobre el Medio Humano en la que se adoptó el derecho a gozar de un ambiente sano así como el uso del concepto de Ecodesarrollo. Se destaca en esta Conferencia la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Declaración sobre el Medio Humano.
- 4.- La Estrategia Mundial para la Conservación adoptada en 1980 como una Declaración de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza que enriqueció el marco teórico de la conservación con los conceptos de desarrollo sostenible o sustentable y el de participación social y;
- 5.- La Carta de la Naturaleza, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 37-7 de 28 de octubre de 1982. Es un documento complementario a la Declaración de Estocolmo;
- 6.- El Informe Brundtland adoptado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo creada por las Naciones Unidas en 1983. Los resultados y las propuestas de esta Comisión se reflejaron en el Informe denominado Nuestro Futuro Común de marzo de 1987. Este informe reconoció el derecho humano fundamental al medio ambiente²².
- 7.- El Acta de Caracas de 18 de mayo de 1991 emitida por el Acuerdo de Cartagena que en el capítulo No. 8 “reafirma que la dimensión ambiental es parte integral de los procesos de desarrollo.....”
- 8.- La Reunión de Río de Janeiro, Brasil realizada en Junio de 1992 en la que se perfila la necesidad de un nuevo orden internacional en el campo ambiental y de una amplia participación de la sociedad civil.

Nota: El Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos preparó la “Declaración Americana sobre el Medio Ambiente”. Este documento y otros pueden ser consultados en la Obra del Doctor Galo Leoro Franco “El Proceso Tendiente a un Derecho Ambiental de las Américas” Ministerio de Relaciones Exteriores. 1995.

Entre las fuentes directas del Derecho Ambiental Ecuatoriano constan los primeros decretos conservacionistas para las Islas Galápagos; el Código de la Salud, expedido en 1971 que contiene normas sobre saneamiento y contaminación ambiental, la Ley de Aguas que incluye disposiciones relativas a la contaminación del agua y la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, más tarde se reglamenta su articulado, sin embargo poco o ningún efecto práctico ha tenido esta ley por la falta de apoyo político en su aplicación.

Otra fuente de nuestro Derecho Ambiental constituye La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre promulgada en 1981, que introdujo dentro del sistema legal ecuatoriano conceptos conservacionistas y de manejo sustentable de la flora y fauna silvestres creando políticas que han intentado buscar estructuras que beneficien al cuidado de la biodiversidad a través de un sistema nacional de áreas protegidas²³.

21Se entiende por este concepto que los tratados internacionales mientras no sean objeto de una legislación interna, constituyen recomendaciones programáticas o declaraciones de políticas que no tienen un sentido estrictamente obligatorio.

22 El Informe establece “todos los seres humanos tienen derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar”. Citado por Vicente Bellver Capella en Ecología, De las Razones a los Derechos. Colección ECORAMA, Editorial COMARES, Granada España, 1994.

23 El Ecuador figura a nivel mundial entre los cinco países con más alta diversidad biológica, posee una estimable riqueza forestal y ha destinado el 15% de su territorio a áreas naturales protegidas. Plan Ambiental Ecuatoriano. Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República.



En 1983 se introduce en la Constitución Política el Art. 19 numeral 2 como garantía constitucional de protección ambiental²⁴, siendo este el primer intento para regular la conservación y protección del medio ambiente a nivel constitucional.

Las reformas a la Constitución Política de la República, promulgadas en enero de 1996²⁵ reforzaron el mandato constitucional del artículo 19 numeral 2, introduciendo una Sección sobre el medio ambiente, además de instituciones de implicación ambiental como la acción de Amparo y la Defensoría del Pueblo.

Con la nueva Constitución Política de la República se incorpora la Sección Segunda sobre el medio ambiente bajo el capítulo V de los derechos colectivos.

Otras normas ambientales ecuatorianas están contenidas en la Ley de Minería y en la Ley de Hidrocarburos y sus Reglamentos.

Principales Características del Derecho Ambiental

- Es esencialmente público pero también se relaciona con el derecho civil: bienes comunes, derechos difusos o colectivos-relaciones de vecindad: servidumbres, función social de la propiedad, responsabilidad civil extracontractual.
- Tiene un énfasis preventivo que se aleja de la orientación reparadora.
- Crea nuevos principios: contaminador pagador y el precautelatorio.
- Sustituye el interés subjetivo del patrimonio individual del derecho subjetivo por el reconocimiento del interés colectivo y por los patrimonios comunes.
- Tiene una implicación internacional: aborda problemas que afectan a la Biosfera: efecto invernadero, debilitamiento de la capa de ozono, contaminación de los mares y agotamiento de las pesquerías, pérdida de la biodiversidad, desertificación, lluvia ácida.
- Procura el Desarrollo Sustentable, búsqueda de soluciones solidarias en la resolución de conflictos: local a lo global, interés comunitario y relaciones norte-sur.

En cuanto a la aplicación del Derecho ambiental, también son importantes los sujetos destinatarios de las normas; porque es más importante el cumplimiento voluntario de las normas que su ejecución, en particular, forzosa. Una de las características más sobresalientes de este Derecho es su función tuitiva o tuteladora, como hemos indicado; función que es la que justifica y legitima la propia existencia de este Derecho. Esta función la cumple el Derecho incluso negándose a sí mismo; renunciando a su juridicidad, entendida como imperatividad. El Derecho pretende convencer más que imponer, para que los sujetos asuman el cumplimiento de los objetivos ambientales y no sea necesario ni imponer ni sancionar su cumplimiento, porque en tales casos, o la eficacia de la imposición se reduce considerablemente o la sanción supone que se ha producido un daño ambiental cuya reparación es difícil o, normalmente, imposible. (*Andrés Betancor R., Instituciones de Derecho Ambiental, Editorial La Ley, Madrid – España, 2001*).

El Derecho Ambiental posee un carácter preventivo y reparador, más que represivo. A este respecto MARTÍN MATEO (1991: 93) ha afirmado que “aunque el Derecho ambiental se apoya a la postre en un dispositivo sancionador, sin embargo, sus objetivos son fundamentalmente preventivos...en el Derecho ambiental la coacción a resulta particularmente ineficaz, por un lado, en cuanto que de haberse producido ya las consecuencias, biológica y también socialmente compensará graves daños, quizá irreparables, lo que es válido también para las compensaciones impuestas imperativamente. Si el objeto del Derecho ambiental es regular las actividades humanas con incidencia ambiental para preservar la naturaleza, es lógico que el Derecho ambiental sea preventivo y reparador, porque se protege mejor la naturaleza evitando que el daño se produzca (máxime cuando es muy frecuente que la reparación de los daños producidos sea muy difícil o imposible) y, caso de haberse producido, que la naturaleza recupere, en la medida de lo posible, su estado original.

²⁴Artículo 19.- Sin perjuicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado le garantiza: Numeral 2: El derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

²⁵Registro Oficial No. 863 de 16 de enero de 1996.

El carácter preventivo y reparador del Derecho Ambiental suscita ciertos problemas por su conflicto con la lógica y la mecánica jurídica tradicional. En cuanto a los problemas suscitados por el carácter preventivo, éstos se plantean en dos planos: en el de la estructura jurídica tradicional que vincula regla y castigo a través del acto antijurídico; y cuando, en el segundo plano, el carácter preventivo pone en cuestión la lógica de la casualidad lineal común en el Derecho. En otros términos, el Derecho ambiental pone en cuestión la estructura y la dinámica jurídicas tradicionales. En cuanto a la reparación, el Derecho ambiental reclama una recuperación íntegra, *in natura* y de todos los daños”.

Principios Rectores del Derecho Ambiental

El Derecho Ambiental está regido por los siguientes principios rectores que tienen gran importancia:

- **Principio Precautelatorio:** Se aplica cuando es necesario tomar una decisión u optar entre alternativas en una situación en que la información técnica es insuficiente o existe un nivel significativo de duda en las conclusiones del análisis técnico. En tales casos el principio precautelatorio requiere que se tome la decisión que tiene el mínimo riesgo de causar, directa o indirectamente daño al ecosistema. (Definición de la Ley Orgánica del Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos)

Respecto a este principio, es menester recalcar lo que Betancor señala:

“El Derecho Ambiental está basado en el nivel de conocimientos existentes en cada momento respecto de las actividades y sus impactos ambientales, en particular, del “nivel de tolerancia” del ambiente a las actividades de las personas, así como su capacidad de regeneración, así como respecto de las técnicas más adecuadas para minorar o eliminar el impacto ambiental de las actividades con incidencia o impacto ambiental, el parámetro normativo de control y regulación de estas actividades debe fijarse en atención al análisis de tales impactos sobre el medio receptor, así como de las características, en particular técnicas, que han de reunir dichas actividades para alcanzar el “óptimo” en términos de impacto ambiental, y, debe, por otro, tener en cuenta las propuestas tecnológicas elaboradas para alcanzar los objetivos ambientales perseguidos. Sin embargo, la contribución de la Ciencia a la configuración del parámetro normativo está llena de incertidumbres. El conflicto entre la seguridad jurídica y la inseguridad e incertidumbre científicas es fuente de problemas. Porque el Derecho le pide a la Ciencia algo que ésta no puede dar: la causa y el causante, o sea, la individualización de la causa productora del daño para a continuación individualizar al responsable que deba asumir las consecuencias jurídicas del daño. Frente a esta exigencia, la Ciencia responde con sus dudas; no existe la certeza científica. No es posible afirmar de manera absoluta cuáles son las causas productoras de un determinado impacto ambiental. Tampoco es posible afirmar con el mismo carácter que una solución mitiga o elimina los impactos. Estas ideas quedan puestas de manifiesto de manera dramática a la vista de los problemas de la lluvia ácida o del calentamiento del planeta. Existen indicios de cuáles son las causas productoras de estos fenómenos; pero estas causas interactúan con otras en una cadena de causas hasta producir el indicado fenómeno”²⁶.

Según la Abogada Silvia Jaquenod otros Principios son:²⁷

- **Principio de Realidad:** El derecho ambiental sólo puede tener eficacia a nivel local, regional, nacional e internacional, si previamente se ha realizado un minucioso análisis de la realidad ambiental.
- **Principio de Solidaridad,** (información, vecindad, cooperación internacional, igualdad, patrimonio universal)
- **Principio de Regulación Jurídica Integral** (prevención y represión, defensa y conservación, mejoramiento y restauración)
- **Principio de Responsabilidades Compartidas**
(El problema es global, actuar localmente y pensar globalmente responsabilidades compartidas pero diferenciadas entre los Estados).

²⁶ Andrés Betancor R., Instituciones del Derecho Ambiental, Editorial La Ley, Madrid, España, 2001

²⁷ Silvia Jaquenod Zsogon. El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores. Monografía de la Dirección General del Medio Ambiente. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Avila, España. Miján Artes Gráficas. Pág. 212 a 229



- **Principio de conjunción de aspectos colectivos e individuales:** En el Derecho Ambiental convergen intereses públicos, privados y colectivos con normas de Derecho Administrativo, de Derecho Penal, de Derecho Procesal, pero también de Derecho Civil y de Derecho Mercantil
- **Principio de introducción de la variable ambiental en la toma de decisiones:** Introducir la variable ambiental en la toma de decisiones constituye una seria responsabilidad política, puesto que la problemática ambiental se hace política porque exige la intervención directa del Estado a través de acciones prioritarias y preferenciales.
- **Principio de nivel de acción más adecuado al espacio a proteger.** No solo deben estar coordinados los programas ambientales nacionales sino que resulta prioritario hacer de esa coordinación un elemento común en las acciones a nivel local, regional, nacional e internacional porque todo es un sistema.
- **Principio de Tratamiento de las Causas y de los Síntomas:** (prevención y precaución) Es necesario tratar los orígenes de las causas y no solamente los síntomas si se atiende solo a estos la conservación de recursos se hace obstructora y negativa.
- **Principio de transpersonalización de las normas jurídicas:** Toda violación lesiona por sí a la persona y al ambiente y abre sin más el derecho- deber de su reparación. Principio 1 de la Declaración de Estocolmo.

The background of the page is a light-colored, marbled paper with intricate, swirling patterns in shades of grey and white. A dark grey border surrounds the entire page. In the center, there is a black rectangular box containing the text 'segunda unidad' in white, lowercase letters.

segunda unidad

EL DERECHO INTERNACIONAL

EL DERECHO INTERNACIONAL²⁸

I. GENERALIDADES.

Como hemos visto, las leyes generalmente reflejan y moldean las normas sociales. Pueden cambiar actitudes sobre aspectos particulares de la vida y controlar el comportamiento. Sabemos que existen varias tipos y fuentes de leyes tales como costumbristas y tradicionalistas, canónicas, consuetudinarias y de derecho civil. Estas pueden ser escritas u orales, pero todas definen los comportamientos aceptados por una sociedad. Los Códigos de Conducta en relación al ambiente están contenidos en todas las legislaciones, algunos de los cuales tienen miles de años.

II. ¿QUÉ ES EL DERECHO INTERNACIONAL?

El derecho internacional, es el sistema de leyes que gobierna las relaciones entre los estados. Históricamente, los Estados eran las únicas entidades que gozaban de personalidad legal en el ámbito internacional como entidades que tenían derechos y obligaciones bajo el derecho internacional, pero ahora las organizaciones internacionales, los grupos no gubernamentales, y los individuos están siendo objeto de reconocimiento internacional por algunos estados.

Actualmente, el enfoque del derecho internacional está en expansión. En la segunda guerra mundial, el derecho internacional fue desarrollado especialmente bajo el auspicio de las Naciones Unidas, para incluir el esquema de cooperación internacional y derechos humanos, dentro de un marco de cooperación internacional que cree bases sólidas para asegurar un desarrollo estable desde el punto de vista económico y social, garantizando la paz y la seguridad internacional.

III. FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL

Las fuentes del derecho internacional están referidas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Este artículo, está usualmente aceptado, sin embargo algunos tratadistas lo han criticado porque dicen que no establece todas las fuentes del derecho internacional. El Derecho blando como las declaraciones, como las guías, los códigos de Ética también en algunos casos se los reconoce como fuentes de derecho internacional que tienen una autoridad específica.

El artículo 38 expresa lo siguiente.

La Corte, cuya función es el decidir de acuerdo con el derecho internacional las disputas que se presentan a su conocimiento debe aplicar:

- a) Las Convenciones Internacionales, ya sean generales o particulares, que establezcan reglas expresamente reconocidas por los Estados;
- b) La costumbre internacional como evidencia de una práctica general aceptada por el derecho,
- c) Los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
- d) Las decisiones judiciales y las enseñanzas de los publicistas más calificados de varias naciones, como fuentes subsidiarias para determinar las normas del derecho internacional.

Las distintas fuentes que se establece en la lista del Estatuto de la Corte de Justicia que han sido señaladas anteriormente serán examinadas más adelante indistintamente.

IV. LA COSTUMBRE INTERNACIONAL

El derecho internacional, basado en la costumbre se refiere, a la práctica actual de los Estados que se deriva tanto de su entendimiento recíproco para interactuar en áreas específicas o sobre su amplio y largo reconocimiento y aceptación de reglas que se vienen utilizando desde hace tiempo y que ya forman parte de los instrumentos legales internacionales.

Evidencias de estas prácticas se pueden recoger de material publicado como por ejemplo la prensa, los reportes de las reuniones internacionales, documentos oficiales de los Estados, así como también, acciones o declaraciones emanadas de ellos. La Corte Internacional de Justicia, así como en los instrumentos de los Tribunales Arbitrales y otros Tribunales Internacionales, también utilizan una normativa basada en la costumbre en las declaraciones judiciales o sentencias y en sus opiniones con carácter de recomendación.

²⁸ Manual de Derecho Ambiental del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 1995. Capítulos I y II.



Para que la costumbre se convierta en norma, una práctica de un Estado debe tener dos principales criterios:

- Un uso constante e uniforme: un simple precedente no es suficiente para establecer una norma basada en la costumbre, tiene que haber algún grado de repetición durante un período de tiempo. Tampoco debería contener gran cantidad de normas que se opongan a esta, si una mínima cantidad de normas se opondrían esto no previene que la norma se convierta en obligatoria al haber sido una norma que se deriva de la costumbre.
- El término *Opinio Juris Sive Necessitatis*: significa que la costumbre debe ser vista por los estados como una práctica que cae bajo el ámbito del derecho internacional. Por ejemplo el intercambio de saludos entre la tripulación de dos buques que se cruzan entre sí, siendo una costumbre establecida desde hace mucho tiempo, no está reconocida como una costumbre que cae bajo el ámbito del derecho internacional.

V. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO CONSUECUDINARIO INTERNACIONAL

En los últimos años, ha existido una tendencia a codificar la costumbre internacional en instrumentos legales internacionales como los tratados y las convenciones. Estas codificaciones presentan ventajas obvias: las normas se convierten en normas más precisas, más asequibles; los nuevos estados tienen mayor aceptación frente a las normas que ellos mismos han ayudado para que codifiquen. Un ejemplo ilustrativo en este sentido fue la adopción en 1982 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que logró codificar una serie de costumbres internacionales relativas a los derechos del mar y al mismo tiempo desarrolló nuevos conceptos sobre este tema.

VI. LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES

Las convenciones Internacionales constituyen cada vez importantes fuentes de derecho internacional y particularmente del derecho internacional ambiental. Al principio del siglo pasado, unos pocos regímenes internacionales para proteger los recursos naturales fueron establecidos mediante convenciones; pero ahora cientos de convenciones de este tipo, existen en el campo ambiental. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA en 1996 en el Registro de Tratados y otros Acuerdos Internacionales en el campo ambiental, estableció una lista de 216 instrumentos multilaterales ambientales, lo cual además implica que en el futuro esta lista irá en aumento.

VII. LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS

Debido a la importancia de los tratados como fuente de derecho internacional, y la necesidad de certeza en la aplicación de estos tratados y de su interpretación, existen algunas normas que se derivan de la costumbre, respecto al derecho de los tratados que han sido desarrollados por largo tiempo. Esta normativa fue codificada en 1969 mediante la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Este instrumento, norma una serie de materias que afectan a los tratados.

A continuación se señalan algunas características que son comunes en los tratados, refiriéndonos a temas específicos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Definición de Tratado.-

La Convención de Viena describe a un Tratado como un Acuerdo internacional entre Estados de manera escrita y regido por el derecho internacional. Este puede constituir en un solo instrumento, o en dos o más instrumentos relacionados, y su designación puede ser cualquier designación particular.

El artículo 2, numeral 1 Explica que un tratado tiene que tener una forma escrita y que un acuerdo oral no puede constituir un tratado internacional en derecho internacional.

Acuerdo Internacional.-

Un acuerdo internacional es un instrumento que normalmente se lo denomina tratado o convención, sin embargo otras denominaciones como protocolo, acuerdo, acta, estatuto o carta pueden ser usadas. Es importante distinguir estos instrumentos legales de otros documentos que no caen bajo la esfera del derecho internacional.

El hecho de que un instrumento internacional o un documento caiga bajo la esfera o esté gobernado por el derecho internacional, depende de la intención de las partes. Esto puede anotarse por el lenguaje que se use en el instrumento o por las declaraciones hechas por los Estados, partes o durante las negociaciones o posteriormente.

Aunque el tipo de instrumento internacional no necesariamente está determinado por el título que lleve o por el nombre que se le dé, existen algunas costumbres a nivel internacional que normalmente se siguen, por ejemplo:

- a) Los tratados de paz son usualmente denominados tratados;
- b) Los acuerdos entre importantes organizaciones son usualmente denominadas cartas, o pactos, o estatutos y;
- c) Los acuerdos que reformen o complementen otros tratados existentes son usualmente llamados protocolos.

En el campo del derecho internacional ambiental y de la política internacional ambiental todo este tipo de títulos está ampliamente en uso. Sin embargo para los acuerdos ambientales multilaterales que tienen una implicación global o cobertura global, la denominación CONVENCIÓN es la que más se usa.

VIII. TIPOS DE TRATADOS

Los tratados pueden ser bilaterales, es decir entre dos estados contratantes o multilaterales que quiere decir entre más de dos Estados que forman parte del Convenio, los tratados multilaterales que se refieren a la protección del medio ambiente también pueden tener ya sea una aplicación global o una aplicación regional específica.

El área dentro de la cual se intenta aplicar el tratado tendrá un impacto importante en el número de estados y en qué estados van a formar parte del tratado. Por ejemplo la Convención para la Prevención de la Contaminación Marina de Londres de 1972, es un tratado de aplicación global y tiene 62 Estados que forman parte del mismo.

El hecho de que un Tratado sea bilateral o multilateral también determina la manera en que este es negociado.

Por ejemplo, un Tratado bilateral es normalmente negociado desde el nivel ministerial o desde el nivel de gobierno a gobierno. Los tratados multilaterales se negocian normalmente desde niveles diplomáticos, desde la Conferencias Diplomática y son canalizados por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas o una de sus Agencias, o por la invitación de un Estado en particular.

Por la gran cantidad de Estados que pueden ser invitados a participar en las negociaciones diplomáticas de una Convención multilateral y por la complejidad de los temas a tratarse, el tiempo requerido para negociar una Convención multilateral puede variar considerablemente. Por ejemplo, la convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de la Mar suscrita en 1982, fue negociada durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar que tuvo 11 sesiones durante 1962 y 1982. Este largo período de negociación refleja la complejidad de la Convención y también obedece al número de Estados que participaron en dicha Convención. En contraste, la Convención para la Prevención de la Contaminación Marina fue negociada en una sola reunión que se organizó en Londres en Noviembre y Diciembre de 1972.

IX. ENTRADA EN VIGOR DE UN TRATADO O CONVENCIÓN INTERNACIONAL

Los procedimientos para la entrada en vigor de un tratado pueden ser complejos y varían dependiendo del tipo de tratado:

En el caso de un tratado bilateral, puede ser negociado por mutuo consentimiento de las partes. Una vez que el texto ha sido finalizado, este será firmado por los dos Estados. Dependiendo de los términos del Tratado y las disposiciones constitucionales de las partes, será necesario depositar la ratificación antes de que virtualmente el tratado entre en vigor. Esto solamente ocurrirá cuando los Estados firmantes del tratado, hayan firmado y ratificado el mismo. El tratado multilateral también puede ser adoptado por consentimiento de los Estados que participaron en su elaboración, aunque en algunos casos solamente las dos terceras partes de los votos pueden ser suficientes (Art. 9 de la Convención de Viena).



En casi todos los casos, los tratados multilaterales por un tiempo determinado estarán abiertos a la firma de los Estados una vez que estas Convenciones han sido concluidas, es común que en este momento que casi todos los Estados que participaron en su negociación lo firmen, pero es posible bajo los términos del tratado que este pueda entrar en vigor solamente con un número determinado de firmas, aunque esta práctica no es común (Art. 2 de la Convención de Viena).

Para la mayor parte de tratados se requiere el depósito de instrumentos de ratificación de un número determinado de Estado antes de que el tratado entre en vigor. (Art. 14 de la Convención de Viena).

La ratificación es un proceso mediante la cual la autoridad de un Estado notifica al depositario de la Convención de la aceptación formal que ha tenido dicho Estado respecto de los términos de dicha Convención. En otros Estados, la ratificación es un acto del Poder Ejecutivo o del jefe de Estado. En algunos casos los Estados han creado algunos procedimientos que deben ser aplicados antes de la ratificación, por ejemplo en los Estados Unidos de Norteamérica, el Senado debe aprobar una ratificación de un Convenio.

El número de firmas o ratificaciones para que un Tratado entre en vigor debe ser determinado por los términos del Tratado en específico (Art. 24 de la Convención de Viena). Por ejemplo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar requiere 60 ratificaciones antes de que esta pueda entrar en vigor. La Convención de Basilea sobre el Transporte Transfronterizo de Sustancias Peligrosas, suscrita en 1989 en Basilea requiere 20 ratificaciones. Usualmente el número de ratificaciones es menor que el número de Estados que participaron en la negociación del Tratado o que firmaron el mismo. En los períodos intermedios entre la negociación, la firma y la ratificación ningún tratado tiene efecto legal.

Sin embargo, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que los Estados no deberían actuar o realizar actos que vayan en contra del objeto y los objetivos de dicho Tratado durante este período intermedio hasta que expresamente establezcan que no quieren ser parte del Tratado o que el Tratado no entrará en vigor (Art. 18 de la Convención de Viena).

En el caso de Convenciones Internacionales Ambientales, como es el caso de la Convención sobre la Diversidad Biológica este período intermedio de pre-ratificación e implementación antes de entrar en vigor está establecido en el acta final de la convención. Los Estados que han aceptado un Tratado que ha entrado en vigor mediante una ratificación o cualquier otro tipo de acto son denominados Estados Partes. Inclusive después de que un Tratado ha entrado en vigor es posible para los demás Estados que participaron en su negociación y firmaron inicialmente el Tratado de constituirse en Estados Partes, depositando los instrumentos de ratificación, también para los Estados que no fueron parte ni del proceso de negociación ni firmaron el Tratado pueden constituirse Estados Partes bajo los términos específicos del Tratado. En estos casos, los actos denominados de aceptación, aprobación, adhesión, o adhesión son suficientes (Art. 16 de la Convención de Viena). Una vez que el Tratado entre en vigor es obligatorio para los Estados partes aplicar de buena fe las obligaciones que se derivan del tratado lo que se conoce como la doctrina de *pacta sunt servanda* (Art. 26 de la Convención de Viena).

X. EFECTO INTERNO DE LOS TRATADOS

En razón de que los Tratados son instrumentos internacionales que involucran a los Estados, crean obligaciones entre Estados y no entre individuos. El efecto a nivel doméstico local de dichos Tratados es un tema independiente que generalmente está relacionado con el sistema legal doméstico local del Estado parte.

La normativa constitucional que existe en cada Estado puede ser importante en determinar el efecto legal de un Tratado. Por ejemplo en Estados Unidos de América los Tratados tienen un efecto legal interno directo una vez que han sido ratificados por el Presidente mediante el Consejo del Senado. En algunos otros Estados los Tratados solamente tienen efecto legal una vez que estos han sido formalmente ratificados por el Congreso o por el Parlamento o por alguna oficina del Ejecutivo. En el caso de Estados Federales tenemos otro esquema. Bajo el esquema de un Estado Federal el gobierno central, puede ser que no tenga el poder para emitir leyes relacionadas con un Tratado específico. Este poder compete a los gobiernos regionales o provinciales de cada Estado, podría ser únicamente aplicado con el acuerdo de dichos gobiernos provinciales o regionales.

Este tema de la internalización del efecto del Tratado en la legislación interna, es muy importante en los tratados que se refieren a la protección del ambiente, y especialmente en aquellos que anticipan algunos cambios en las regulaciones internas para ciertas actividades. Un ejemplo de esto son las emisiones de efecto invernadero hacia la atmósfera por parte de la industria de un determinado Estado. Un tratado puede tener un efecto legal interno bajo la legislación nacional por distintos resultados:

- a) Mediante la promulgación de legislación interna,
- b) Por efectos de una declaración del Jefe de Estado o de un Decreto Ejecutivo,
- c) Simplemente porque el Estado haya ratificado el Tratado; o
- d) Una vez que las Cortes han reconocido el efecto de un Tratado.

En cualquiera de estos casos un tratado o convenio tiene el potencial para regular ciertas actividades de los ciudadanos incluyendo a las personas jurídicas de un Estado contratante.

La Constitución del Ecuador en el artículo 163 otorga a los tratados internacionales un efecto directo una vez publicados en el Registro Oficial.

XI. DECLARACIONES Y RESERVAS

Una característica importante de los tratados, es la habilidad de cualquier estado parte para hacer reservas o declaraciones sobre su aceptación formal de dicho Tratado, este procedimiento está siempre gobernado por los estrictos términos del Tratado y en algunos tratados no es posible hacer este tipo de reservas (Art. 19 Convención de Viena).

Una reserva es una declaración unilateral que se hace una vez suscrito y ratificado el Tratado que intenta excluir o modificar el efecto legal de ciertos términos del Tratado para ser aplicados en el Estado parte, el contenido de una Reserva debe ser muy amplio, siempre y cuando no sea incompatible con el objeto y los propósitos de un Tratado (Art. 19 de la Convención de Viena).

Existen ciertas reglas para los procedimientos para aplicar reservas según el derecho de Tratados y los términos del Tratado en sí (Art. 20 de la Convención de Viena).

El efecto más importante de una reserva es su impacto en las relaciones legales entre los Estados Partes y la modificación que pueda hacer estas reservas sobre los términos del Tratado. Si no hay objeción a la reserva que pueda hacer un Estado, el efecto de dicha reserva sería la modificatoria de las relaciones legales entre los Estados partes en relación a dicha reserva. (Art. 21 y 22 de la Convención de Viena).

Es posible para los Estados partes que no aceptan una reserva de otro Estado hacer objeciones sobre la misma. Si un Estado que objeta una reserva no se opone a la entrada en vigor del Tratado entre él y el Estado que hace dicha reserva, la norma a la que se refiere la reserva no sería aplicable entre los dos Estados. (Art. 21 numeral 3 de la Convención Viena).

A no ser que en el Tratado se disponga otra cosa, una objeción o una reserva puede ser retirada en cualquier momento (Art. 22 de la Convención de Viena).

En los casos de los Convenios Ambientales Internacionales es esencial que las conductas de los Estados Partes sean uniformes y concertadas por lo tanto un importante pre requisito para su eficacia es que en dichos Convenios no se permita la Reserva por parte de los Estados partes.

XII. EL PRINCIPIO DE BUENA FE

Además del principio de PACTA SUNT SERVANDA una norma fundamental del derecho de tratados, es que los tratados deben ser interpretados de buena fe y en concordancia con el significado ordinario que debe ser dado a los términos del tratado en su contexto y dentro del ámbito de su objeto y su propósito. (Art. 31 literal 1 del Tratado del Convenio de Viena).



XIII. LA INTERPRETACIÓN

La Interpretación de un tratado, puede simplificarse definiendo algunos de los términos que están contenidos en el mismo tratado. Esto es importante sobre todo en los Tratados Ambientales, porque pueden existir términos técnicos y científicos para su entendimiento e interpretación. Además del preámbulo y los anexos, también es posible referirse a otros documentos del Tratado, documentos y acuerdos realizados en el momento de la conclusión del mismo, pueden ayudar a su interpretación. Como por ejemplo, el Acta Final de la Negociación del Tratado o Conferencia respectiva u otros documentos elaborados por las partes y aceptados como instrumentos relacionados al mismo. (Art. 31 numeral 2 de la Convención de Viena).

Otros acuerdos o prácticas entre los Estados Partes que se refieren a la interpretación del Tratado y las reglas relevantes del Derecho Internacional aplicables en la relación de Estados Partes también pueden ser tomados en consideración para interpretar un Tratado. (Art. 31, numeral 3 Convención de Viena).

Si hay alguna incertidumbre que resulte de la ambigüedad u oscuridad del significado de una interpretación de un Tratado es también posible tomar en cuenta como medio subsidiario de interpretación, los documentos del trabajo preparatorio del Tratado y las circunstancias para su conclusión. (Art. 32 Convención de Viena).

En muchos casos los Tratados multilaterales se concluyen en dos o más idiomas. A no ser que exista una condición en este instrumento, cada texto tiene la misma e igual interpretación y autoridad. (Art. 33 de la Convención de Viena).

XIV. REFORMA Y REVISIÓN DE UN TRATADO

Bajo los términos de la Convención de Viena sobre los Derechos de los Tratados, existen procedimientos formales para la reforma de un Tratado (Art. 39 y 41), sin embargo cada Tratado puede tener sus propias reglas para que este sea reformado, por lo tanto las normas sobre reformas de la Convención de Viena son raramente usadas.

Los Tratados bilaterales son normalmente reformados mediante acuerdo entre las partes y en algunos casos puede resultar esta reforma en un Convenio completamente diferente. En los casos de los Tratados Bilaterales es más fácil reformar su contenido que en los Tratados Multilaterales, estos últimos deben tomar en cuenta los intereses de muchos otros Estados.

Muchos Tratados multilaterales tienen reglas para su propia reforma. Estas reglas pueden referirse a procedimientos sobre reuniones entre los Estados Partes o sobre conferencias o reuniones que puedan ser convocadas por organizaciones internacionales o por la Secretaría del Tratado.

Una variedad de procedimientos pueden existir para reformar Tratados, en algunos casos un procedimiento formal que resulte de un instrumento negociado como un Protocolo puede lograr la reforma de este instrumento, lo que será únicamente obligatorio cuando todos las partes contratantes adopten el Protocolo.

En otros casos, el aspecto operacional de Tratados puede ser ampliado mediante la adopción de anexos que se refieran a temas específicos del mismo. Igualmente, hay otros procedimientos menos formales para la reforma de algunos Tratados, estos procedimientos menos formales operan de una manera más efectiva cuando el Tratado establece una Secretaría o una organización internacional responsable para coordinar sus revisiones o reformas.

Las revisiones o reformas son especialmente importantes en los Tratados que se refieren a temas ambientales, estas revisiones a reformas están siendo usadas ampliamente para adaptar los Tratados Ambientales a las circunstancias del tiempo de acuerdo al conocimiento científico en áreas específicas y de acuerdo a las necesidades cambiantes que se presentan ante la urgencia de la protección ambiental.

XV. EL CONCEPTO DEL DEPOSITARIO

En los Tratados Multilaterales se establece una práctica normal que consiste en que uno de los Estados partes o una organización internacional actúa como depositaria del Tratado. Esto está establecido bajo los términos del Tratado específico. El depositario tomará en cuenta las firmas del Tratado y recibirá los documentos de ratificación, aceptación o adhesión que reconocen la aplicación formal del Tratado. El depositario es necesario para mantener una lista con el estatus de cada uno de los Estados Partes y sus firmas al Tratado y cualquier reforma que se presente al mismo.

Es normalmente una de las obligaciones del depositario asegurar que el Tratado haya sido registrado en la Secretaría de las Naciones Unidas (Carta de las Naciones Unidas Art. 102). Si no hay una Secretaría del Tratado, entonces el Depositario, también puede tener también la responsabilidad de convocar a conferencias o reuniones para revisar el Tratado o discutir posibles reformas. Sin embargo dichas reuniones pueden ser normalmente convocadas bajo los procedimientos que establezca el Tratado o con el acuerdo mayoritario de los Estados Partes.

XVI. OTROS MECANISMOS DE LOS TRATADOS

Dependiendo de la complejidad y amplitud del Tratado, puede haber varios tipos de mecanismos establecidos bajo la Convención para asegurar el logro de los objetivos del mismo. Estos mecanismos normalmente se refieren al seguimiento en la implementación del Convenio por parte de los Estados Partes, en la asesoría que se le puede dar a los Estados Partes y en la propuesta futura para desarrollar posibles reformas. Para estos efectos los siguientes mecanismos pueden ser establecidos:

La Conferencia de las Partes: Es generalmente el mecanismo de mayor jerarquía en la Convención, consiste en los representantes de los Estados a la Convención y se reúne regularmente para adoptar decisiones necesarias para cumplir con los objetivos de dicha Convención.

Comisiones.- Para efectos de poner en práctica lo resuelto por la Conferencia de las Partes se puede crear comisiones conformadas por un número limitado de miembros elegidos por la Conferencia de partes las mismas que pueden reunirse en cualquier momento.

Los Consejos Asesores.- Los Consejos Asesores pueden ser conformados para asesorar en materia técnica y científica tanto a la Conferencia de las Partes, a las Comisiones o a la Secretaría del Convenio.

Secretaría.- Una Secretaría también puede ser establecida dentro del Convenio. Esta Secretaría puede realizar el mismo rol que el depositario, pero también se encarga de una administración de día a día sobre el régimen del Tratado suscrito. Esto puede implicar recibir reportes de las Partes Contratantes y enfrentar mecanismos y procedimientos para la buena implementación del Tratado, así como notificar sobre violaciones al mismo. También implica la convocatoria y administración de reuniones anuales o periódicas de revisión de los términos de Tratado por parte de los Estados Partes u otras Conferencias para discutir artículos específicos bajo los términos del Tratado. Si una Secretaría es creada para administrar un Tratado, los Estados Partes deberán financiar su operación. Normalmente una Secretaría tendrá un Director y otro personal permanente, así como su establecimiento dentro del territorio de uno de los Estados partes.

XVII. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO INTERNACIONAL

Los principios generales del Derecho Internacional, están reconocidos por la gran parte de la legislación interna de los Estados. Entre estos principios es importante señalar el principio de buena fe que se aplica en algunas áreas del Derecho Internacional.

Pacta Sunt Servanda

Según este principio, todos los Tratados o Convenios en vigencia son obligatorios para las partes contratantes y deben ser aplicados de buena fé (Art. 26 del Convenio de Viena sobre el Tratado). Esto quiere decir que un Estado Parte no podría unilateralmente liberarse de las obligaciones de un Tratado o modificar sus estipulaciones si no logra el consentimiento de los otros Estados Partes mediante un acuerdo amistoso.



El Abuso de Derechos

Sic Utere Tuo Alienum Non Laedas.- Esto quiere decir, que los Estados tienen que ejercitar sus derechos de una manera compatible con las varias obligaciones que se derivan de los Tratados o del Derecho en general. Este es la expresión general que prohíbe el abuso de Derechos. Este principio puede ilustrarse en el caso del Canal de Corfú en el que la Corte Internacional de Justicia concluyó que: “Ningún Estado podrá utilizar su territorio de una manera contraria a los derechos de otros Estados”.

Este principio fue desarrollado más adelante mediante el principio 21 de la Declaración de las Naciones Unidas en la Conferencia sobre el Medio Humano en Estocolmo 1972 y mediante el principio número 2 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992. La Declaración de Río de Janeiro indica lo siguiente: “ Principio 2: De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.”

XVIII. LA OBLIGACIÓN DE NOTIFICACIÓN

Aunque los Estados están ordinariamente libres de establecer su propia política interna y externa, en algunas circunstancias el Estado parte puede estar obligado a notificar a otros Estados sobre la propuesta de reforma de una política cuando dicha propuesta puede afectar a otros Estados.

En el Derecho Internacional Ambiental, este principio ha sido desarrollado en algunos instrumentos incluyendo la Declaración de Río que en el Principio 19 establece lo siguiente: “Los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en fecha temprana y de buena fe.”

Esta obligación de notificar también se aplica en caso de emergencia de conformidad con el Principio 18 de la Declaración de Río que dice: “Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.”

XIX. LAS DECISIONES JUDICIALES

Las decisiones de las Cortes o del Poder Judicial, tanto a nivel internacional como nacional y que resuelven disputas entre partes están reconocidas como fuentes subsidiarias del Derecho Internacional. La principal Corte Internacional que desarrolla legislación internacional en este aspecto es la Corte Internacional de Justicia. La Corte Internacional de Justicia es uno de los principales órganos creados bajo la Carta de las Naciones Unidas y fue establecida en 1946, está permanentemente ubicada en la Haya.

Las decisiones en la Corte Internacional de Justicia son obligatorias para las partes involucradas en el juicio. En todo caso, sin embargo de la competencia de la Corte para determinar soluciones a aspectos de hecho y de derecho, las decisiones de la Corte no son obligatorias sino para las partes que intervienen en el proceso. La Corte Internacional de Justicia no está obligada a resolver un caso conforme a las decisiones previas, sin embargo usualmente toma en cuenta decisiones de casos previos que son relevantes ante el caso en cuestión, aunque las decisiones de las Cortes, los tribunales son subsidiarias como fuente del derecho internacional, para determinar la aplicación de ciertas normas de derecho internacional, dichas decisiones y las opiniones de la asesoría de la Corte Internacional de Justicia y otros Tribunales, son importantes pues, son normalmente consideradas como la afirmación del derecho internacional consuetudinario.

Entre las decisiones adoptadas por los Tribunales Internacionales de Justicia, la sentencia arbitral del 11 de marzo de 1941 en el caso *Trial Smelter* merece particular atención, pues está considerada como una resolución judicial que sentó las bases del Derecho Internacional Ambiental, al menos a lo que se refiere a la contaminación transfronteriza. En su conclusión, el Tribunal Arbitral estableció: “Ningún Estado tiene el derecho de usar o permitir el uso de su territorio de una manera tal que cause daño por contaminación del aire en su territorio o al territorio de otro Estado o a las propiedades o personas de otros Estados.”

Esta regla fue también considerada por el caso del Lago Lanoux, caso arbitral entre Francia y España, en el que el Tribunal arbitral estableció: “Se puede argumentar que los trabajos pueden producir una polución definitiva de las aguas del canal, que las aguas que retornen tendrán una composición química o una temperatura de otra característica que podría afectar a los intereses españoles.”

XX. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES NO OBLIGATORIOS.

El método más conocido e importante para el sistema legal internacional para enfrentar temas bilaterales y multilaterales durante el siglo XX hasta la actualidad ha sido la aplicación de Tratados. Los Tratados crean obligaciones legales entre los Estados partes, sin embargo muchos Estados se resisten a aceptar obligaciones legales, por lo tanto se resisten a suscribir Tratados.

La resistencia a aceptar obligaciones legales impuestas por Tratados pueden originarse por varias razones, el tratado puede imponer obligaciones muy estrictas entre los Estados partes, de tal manera que sea dificultosa lograr los objetivos que se requieren. Esto podría exponer al Estado parte a consecuencias legales por estar en contra del Tratado. El Tratado también podría requerir los Estados partes a establecer cambios en sus sistemas legales nacionales, como en algunos casos esto podría ser difícil debido a que el sistema constitucional de dicho Estado no lo permite o por el hecho de que dichas medidas pueden afectar a distintos grupos de interés. Los Tratados también pueden crear obligaciones financieras entre los Estados, o establecer una serie de cargas que no necesariamente pueden ser aceptadas.

Como consecuencia del impacto que tienen los Tratados sobre los Estados en los últimos treinta años ha habido un gran crecimiento en la adopción de instrumentos nacionales obligatorios. Estos instrumentos se refieren principalmente hacia objetivos e intenciones que han sido adoptados por los Estados en conferencias diplomáticas o reuniones de organizaciones internacionales. No son obligatorias legalmente entre los Estados que aceptan dichos instrumentos. Este tipo de instrumentos son generalmente conocidos como derecho blando.

El desarrollo de este tipo de instrumentos internacionales que no son obligatorios para los Estados ha sido una consecuencia principalmente de la adopción del sistema de Naciones Unidas. Uno de los principales métodos mediante los cuales los estados miembros de las Naciones Unidas expresan sus puntos de vista sobre una materia determinada es mediante la adopción de las recomendaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Estos procesos deben ser distinguidos de situaciones en las que las Naciones Unidas convocan a conferencias separadas para considerar una adopción de una convención o de un instrumento legal.

Un número adicional de cuerpos subsidiarios del sistema de naciones Unidas también adoptan resoluciones o recomendaciones durante sus reuniones anuales o asambleas. Como estas resoluciones no tienen necesariamente efecto legal es posible obtener un gran apoyo por parte de una gran cantidad de Estados, en el caso de la protección del ambiente global, los instrumentos internacionales no obligatorios han jugado un rol muy importante por el hecho de que los instrumentos obligatorios para proteger, conservar y manejar el medio ambiente crean obligaciones entre los Estados que inevitablemente impactarán sobre su soberanía. Las resoluciones sin efecto legal que se refieren al tema ambiental son más aceptables entre los Estados porque no tienen un efecto inmediato y por lo tanto más bien establecen metas y objetivos a corto y largo plazo.



The background of the entire page is a grayscale aerial photograph of a river delta. The river branches out into numerous smaller channels and distributaries, creating a complex, web-like pattern. In the upper right portion of the image, a large, rectangular dam structure is visible, extending across the river. The overall texture is highly detailed, showing the intricate patterns of the waterways and the surrounding land.

tercera unidad

**EL DERECHO AMBIENTAL
INTERNACIONAL**

EL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL²⁹

I. GENERALIDADES

La Corte Internacional de Justicia definió al derecho internacional en el caso de *SS Lotus* como sigue:

El derecho internacional gobierna las relaciones entre Estados independientes. Las reglas de derecho obligatorias entre Estados emanan de su propia libre intención como se expresa en las convenciones o por usos generalmente aceptados como principios de derecho establecidos para regular las relaciones entre estas co-existentes comunidades independientes o con el objetivo de alcanzar propósitos comunes.

En el caso del Derecho Ambiental, los instrumentos ambientales internacionales principalmente incluyen a convenciones, protocolos e instrumentos conocidos como de “derecho blando”, como guías o códigos de conducta. También son relevantes los acuerdos, resoluciones, guías y declaraciones adoptadas para facilitar la aplicación de tratados y convenios. El derecho internacional ambiental procura obtener el consenso entre naciones respecto a objetivos de protección ambiental, conservación y uso sustentable de recursos.

Hay que recalcar que actualmente estamos presenciado un desarrollo acelerado del derecho internacional en general y en particular del derecho ambiental internacional. Existe considerable evidencia de que el desarrollo del derecho ambiental internacional se está moviendo en dirección de desarrollo sustentable. En realidad el derecho internacional ambiental, es probablemente una de las ramas más dinámicas y de mayor evolución dentro del derecho internacional. Las convenciones internacionales se convierten cada vez más, en fuentes importantes de derecho ambiental internacional. En la actualidad, cientos de convenciones internacionales han sido expedidas en el campo ambiental. Es importante mencionar que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1996, estableció el Registro de Tratados y otros Acuerdos en el Campo Ambiental con un listado de 216 instrumentos multilaterales ambientales.

Los instrumentos internacionales de derecho blando contienen generalmente posiciones de consenso y se refieren por ejemplo a declaraciones, planes de acción u otros instrumentos que han sido negociados y acordados en reuniones diplomáticas entre gobiernos y aunque no tengan un efecto legal obligatorio, tienen un significativo peso político, este tipo de instrumentos puede ser clasificado en dos tipos: aquellos que se refieren a sectores específicos de la protección ambiental, y aquellos de aplicación más general. Ejemplos de instrumentos internacionales no obligatorios referidos a áreas particulares de protección ambiental son:

- Las Guías de Londres para el intercambio de Información sobre el Comercio Internacional de productos Químicos.
- Las Guías y Principios del Cairo sobre el Manejo adecuado de Desechos peligrosos.
- Objetivos y Principios para la Evaluación de Impactos Ambientales.
- Las Guías de Montreal para la protección del ambiente marino contra la contaminación de fuentes terrestres.

Estos instrumentos también han servido de base para establecer los marcos de trabajo dentro de los cuales se han negociado instrumentos ambientales obligatorios dirigidos hacia áreas específicas. Ejemplos de instrumentos no obligatorios de aplicación general son:

- La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano.
- La estrategia Mundial para la Conservación.
- Cuidar la Tierra
- La Declaración de la Haya.
- La Declaración de Río.
- La Agenda 21.
- La Declaración de Principios sobre Bosques

II. EVOLUCION HISTORICA DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL³⁰

Solo hace 100 años el impacto ambiental del hombre era insignificante en términos globales, este no es el caso ahora, puesto que la población mundial en aumento sigue explotando los recursos naturales de manera no sustentable, contaminando la atmósfera y afectando a la capacidad de la naturaleza para asimilar desechos.

²⁹ Manual de Derecho Ambiental del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 1995. Capítulo I.

³⁰ Manual de Derecho Ambiental del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 1995. Capítulo II.



Esta alarmante situación, hizo que a través de los años los individuos tomen la iniciativa para crear instrumentos que regulen la sobreexplotación de los recursos naturales.

Antes de 1940

La preocupación por lo ambiental apareció por primera vez en la agenda internacional a principios del siglo 20 con la expedición de un sin número de convenios internacionales.

Así podemos citar a los primeros de esos convenios:

- La Convención para la Protección de Aves Útiles para la Agricultura 1902
- El Tratado para la Preservación de Focas Pelágenas 1911 Washington
- La Convención Relativa al Uso de Plomo Blanco en Pinturas, Ginebra 1921
- La Convención para la Regulación de la Caza de la Ballena de 1931

Por esta época, también se evidenció la intención de las naciones para trabajar juntas en la protección de recursos que trascendían fronteras nacionales. Un ejemplo de ello constituye por ejemplo, el Tratado entre los Estados Unidos y Gran Bretaña respecto a las Fronteras Acuáticas entre Estados Unidos y el Canadá, suscrito en Washington en 1909, que fue el primer tratado fronterizo que se suscribió relacionado con las aguas entre Canadá y Estados Unidos. Al mismo tiempo aparece un naciente movimiento conservacionista que lleva a la realización de dos convenciones internacionales concluidas antes de 1940 cuyo objetivo fue la protección y conservación de la flora y de la fauna:

Estas dos Convenciones fueron

- La Convención Relativa a la Preservación de la Flora y Fauna en su Estado Natural, Londres 1933; y
- La Convención sobre la Protección de la Naturaleza y la Conservación de la Vida Silvestre en el Hemisferio Occidental, Washington 1940.

Ambas convenciones regularon el establecimiento de reservas naturales y parques y la protección de algunas especies silvestres. En esa época, el derecho internacional en general era limitado, y por ende también el derecho ambiental internacional, pues se limitaba principalmente a tratar temas de conservación.

De 1940 a 1972

Durante esta época, aparecieron un sinnúmero de tratados ambientales. Se suscribieron aproximadamente 60 acuerdos internacionales hasta 1970. Sin embargo, la principal motivación para su elaboración fue la protección de ciertos componentes ambientales considerados valiosos desde una perspectiva humana. Este enfoque utilitarista vio a la protección ambiental como un objetivo logrado a través de la regulación del uso de los recursos.

Por otro lado, hacia fines de los años 60 la conciencia respecto a la degradación ambiental aumentó y se convirtió en un punto focal para la presión de la opinión pública en contra de los gobiernos. Fue en esta época que las acciones ambientales se iniciaron para dar un giro desde un enfoque ad hoc para la protección de problemas ambientales aislados hacia un enfoque más holístico.

Más significativo en términos de la diplomacia internacional en general fue el establecimiento del Sistema de las Naciones Unidas. Este fue establecido en 1945 el mismo que aparte de velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad del mundo también se dirigía a:

- Desarrollar relaciones amistosas entre naciones
- Lograr la cooperación internacional para la solución de los problemas económicos, sociales, culturales y de carácter humanitario; y
- Actuar como centro para armonizar acciones entre las naciones para obtener objetivos comunes.

Para efectos de llevar a cabo sus objetivos relacionados con varios temas de tipo social, cultural, de salud y educacional, las Naciones Unidas realizaron acuerdos y establecieron varias agencias. La preocupación ambiental apareció pronto en la agenda de una variedad de agencias especializadas y en otras organizaciones internacionales. Hacia 1970 varias agencias de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales se involucraron en temas de gestión ambiental:

A. La Organización Mundial de la Salud, la organización Mundial de Meteorología, la Organización Mundial de Aviación Civil, la Agencia Internacional de Energía Atómica, la Organización para la Agricultura y la Alimentación, la Organización para la Educación Ciencia y Cultura, la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica y el Tratado del Atlántico Norte trataron temas de contaminación atmosférica.

B. El ambiente marino fue cubierto por la organización Marítima Internacional.

La necesidad de mayor coordinación y cooperación entre organizaciones internacionales y mayor protección del ambiente como un todo llevaron a la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1968 y 1969 mediante las respectivas Resoluciones a organizar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo en 1972.

De Estocolmo a Río

La conferencia de Estocolmo se realizó en junio de 1972. En ella se elaboró un Plan de Acción que contiene 106 recomendaciones y una Declaración sobre 26 Principios del Medio Humano. Se propuso la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

El PNUMA ha logrado jugar un rol catalizador en el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental, con sus auspicios y colaboración cuatro convenios globales fueron elaborados en esta época:

- La Convención para el Control del Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna en Peligro (CITES), Washington 1973;
- La Convención sobre especies migratorias, Bonn 1979.
- La Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, Viena, 1985 y el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, Montreal 1987,y;
- La Convención de Basilea sobre Control Transfronterizo de Desechos Tóxicos, Basilea, 1989.

El proceso de cooperación internacional generado a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972 estableció una serie de principios incluyendo: la responsabilidad de los Estados para asegurar que las actividades dentro de sus jurisdicciones no afecten al medio ambiente de los Estados vecinos o a aquellos mas allá de los límites de su jurisdicción.

La Declaración de Estocolmo no creó un régimen de derecho obligatorio inmediato pero existen evidencias que sus principios de derecho blando se está consolidando en el tiempo para constituir la base sobre la cual una estructura legal permanente puede asentarse.

El derecho internacional ambiental esta impulsando una evolución del derecho internacional hacia nuevos principios sobre todo porque los problemas ambientales cada vez tiene una implicación internacional y son reconocidos como tales.

La Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992 da estado oficial al desarrollo sostenible como directriz y objetivo de los Estados para asegurar la integridad del sistema ambiental pero sin poner en cuestión el desarrollo mundial para proveer la satisfacción de las necesidades, así como las aspiraciones a más altas cotas de bienestar de todos los seres humanos, en particular, de los pobres. Porque en la Declaración de Río, el desarrollo sostenible es un objetivo de varias caras. Para SANDS (1995:199), el concepto de desarrollo sostenible condensa cuatro elementos. Estos elementos son: en primer lugar, la necesidad de preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras (principio de la equidad intergeneracional); en segundo lugar, la explotación de los recursos naturales debe ser sostenible, prudente, racional, juiciosa o apropiada (principio del uso sostenible); en tercer lugar, el uso equitativo de los recursos implica que el uso que un Estado hace de los recursos toma en cuenta las necesidades de otros Estados (principio de uso equitativo o de equidad intergeneracional); y en cuarto lugar, la necesidad de asegurar la integración de las consideraciones ambientales en los planes, programas y proyectos, y que las necesidades de desarrollo deben tener en cuenta la aplicación de los objetivos ambientales (principio de integración).



La Legislación Ambiental y las Políticas después de Río

Los veinte años de la creación del PNUMA fueron marcados con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente que tuvo lugar en Río de Janeiro en Julio de 1992 UNCED. El objetivo de esta conferencia fue formular mecanismos apropiados para enfrentar de manera practica la crisis ambiental de la humanidad y al mismo tiempo garantizando un nivel mínimo de desarrollo. La conferencia produjo la Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente que contiene 27 principios básicos para guiar las actividades que aseguren que los estilos de vida sean sustentables, y la Agenda 21, que es una propuesta de estrategias para el desarrollo sustentable y para la gestión ambiental a nivel global. Desde este enfoque, ofrece a los gobiernos mecanismos a manera de políticas, planes, programas y guías para poner en practica los principios de la Declaración de Río. Sus recomendaciones no tienen efecto legal. También se suscribieron la Convención sobre Biodiversidad, la Convención Marco sobre Cambio Climático y los Principios sobre Bosques. Todos estos documentos sirvieron para el propósito trascendental de la conferencia: el desarrollo sustentable. Para efectos de monitorear la implementación de las decisiones de la Conferencia y particularmente de la Agenda 21, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó en 1992 la Comisión sobre Desarrollo Sustentable.

III. LIMITACIONES DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL³¹

A nivel local e internacional el derecho ambiental presenta dos aspectos característicos: la necesidad de enfoques interdisciplinarios dada la incertidumbre científica y la dificultad de su delimitación. La creación de leyes y de instituciones requiere el conocimiento e información científica y técnica que solo puede ser aportada por científicos de varias disciplinas incluyendo científicos sociales, biólogos, químicos, médicos, ecólogos, economistas, sociólogos y abogados son necesarios para elaborar normas ambientales. Es necesario saber los elementos del problema desde el punto de vista ecológico para ubicarlo en el contexto económico y social.

Algunas normas sin ser estrictamente ambientales pueden indirectamente afectar al medio ambiente y otras normas e instituciones con objetivos diferentes pueden así mismo beneficiarlo. El ejemplo del primer caso podrían ser las convenciones internacionales que se refieren a la pesca y que no tiene un objetivo ecológico sino económico. La regulaciones de pesca no tienen como objetivo primordial el aspecto ecológico (capacidad de regeneración de especies y hábitats) sino el económico (protección de las economías locales y prevención de conflictos entre pescadores de distintas nacionalidades).

El principio tradicional de derecho internacional que prohíbe a un estado causar daño a otro es limitado porque el principio generalmente se restringe a convenios bilaterales. Esta claro que se requieren reglas mas amplias para proteger la biosfera que incluye los océanos, la atmósfera, la capa de ozono, las especies migratorias, la herencia genética del mundo y las selvas húmedas tropicales.

Las reglas que gobiernan las relaciones bilaterales no son suficientes porque no detienen o reparan el daño en el actual estado de cosas en el derecho internacional los gobiernos en lugar de asumir responsabilidades prefieren concluir los conflictos ambientales mediante acuerdos amistosos. Además existen obstáculos de procedimiento para obtener compensaciones por violaciones del derecho internacional como dificultad en probar la causa y el daño. Estos factores mas el hecho de que las compensaciones son muy bajas hacen de la aplicación de responsabilidad entre Estados un instrumento inefectivo para evitar los daños ambientales.

Las regulaciones del Derecho Ambiental Internacional son entonces la garantía básica de protección ambiental y como corolario indispensable a la creación de normas se requiere instituciones supervisoras y de cooperación entre Estados así como la imposición de sanciones junto a la responsabilidad.

IV. TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES

Como hemos dicho anteriormente, los instrumentos de derecho blando y los tratados y convenios internacionales son herramientas de gran importancia puesto que contribuyen en el primer caso a catalizar políticas ambientales internalizándolas en convenios y leyes y en el segundo caso al logro del compromiso de varios estados para la conservación de los recursos naturales. A continuación se describen los instrumentos de derecho blando y los tratados y convenios más importantes.

³¹ Alexandre Kiss y Dinah Shelton. Derecho Ambiental Internacional. Transnational Publishers. 1991. Capítulo I.

INSTRUMENTOS DE DERECHO BLANDO

La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano

Fue el resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo-Suecia en 1972. De esta Conferencia nació el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (PNUMA)

La declaración de Estocolmo contiene 26 principios que se refieren a derechos, conservación de recursos, contaminación, desarrollo, asuntos específicos sin implicación legal y responsabilidad estatal.

La declaración de Estocolmo es una de las iniciativas más importantes en beneficio del desarrollo del derecho internacional ambiental de los últimos 30 años.

La Estrategia Mundial para la Conservación

Fue preparada en 1980 por la Unión Mundial de la Naturaleza (UICN) con la asistencia de World Wildlife Fund y el PNUMA. Es un plan de acción para los gobiernos que definen prioridades y acciones claves:

- El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales que mantienen la vida.
- La preservación de la diversidad genética.
- El uso sustentable de especies y ecosistemas.

La estrategia sugería la necesidad de integrar el desarrollo y la conservación. Luego de su publicación muchos países elaboraron Estrategias Nacionales de Conservación.

La Carta de la Naturaleza

Fue una iniciativa de la UICN y fue redactada con la colaboración de otras organizaciones incluyendo el PNUMA. Fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982. Sus principios esenciales son:

- El hombre es parte de la naturaleza.
- El respeto de la naturaleza y sus procesos esenciales.
- La protección de la viabilidad genética y habitats.
- Protección especial a áreas únicas, especies en peligro y ecosistemas únicos.
- El uso de los recursos naturales para obtener una producción óptima sustentable.
- Proteger la naturaleza contra guerras y otras hostilidades.

La Declaración de la Haya

Se deriva de la Conferencia de la Haya de marzo de 1989 bajo la iniciativa de Francia, Holanda y Noruega. Asistieron 24 Estados. Se enfocó en el diálogo, Norte- Sur para el tratamiento de los problemas ambientales globales.

La Agenda 21

La Agenda 21 constituye el antecedente de las políticas nacionales sobre medio ambiente, y fue aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo CNUMAD, celebrada en Río en junio de 1992. Es un programa de acción para el desarrollo sustentable acordado por todos los gobiernos durante la Cumbre de Río.

Según Efraín Pérez en su libro Derecho Ambiental, "...La agenda 21 no constituye un instrumento de cumplimiento obligatorio, es una norma blanda, la más extensa de todas las existentes en la actualidad."

En efecto, la Agenda 21 está compuesta por una serie de normas blandas, prescripciones y recomendaciones para los países sin fuerza de ley.



La Agenda 21 se complementa con la Declaración de Río y con la declaración sobre Bosques y debe ser leída en conjunto. Contiene 40 capítulos divididos en 4 secciones:

- Dimensiones económicas y Sociales
- Conservación y manejo de recursos
- Fortalecimiento de ciertos grupos
- Medios para su implementación

Cuidar la Tierra

Este es un documento preparado en 1991 como seguimiento a la Estrategia Mundial para la Conservación. Fue elaborado con la colaboración del PNUMA.

Se concentra en las siguientes áreas:

- Energía
- Comercio e industria
- Asentamientos humanos
- Agricultura
- Bosques
- Agua dulce
- Océanos y áreas costeras

Aunque es un documento discursivo, permite definir acciones necesarias para lograr el desarrollo sustentable. Contiene amplias recomendaciones sobre política ambiental y sobre el contenido del derecho ambiental.

La Declaración de Río

Fue elaborada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente realizada en Río de Janeiro en 1992, comúnmente llamada la “Cumbre de Río”.

Contiene 27 principios que guían hacia el desarrollo sustentable mediante acciones globales, nacionales y locales, se fundamenta en la Declaración de Estocolmo de 1972.

Los Principios sobre Bosques

Fueron adoptados durante la Cumbre de Río y se mantuvo a nivel de Declaración porque no existió suficiente consenso político entre los Estados para suscribir una convención internacional sobre bosques.

Sugieren a los gobiernos una serie de políticas para el manejo sustentable de los bosques como participación comunitaria, el desarrollo de políticas forestales nacionales y urgen a los gobiernos a integrar todos los aspectos de la protección ambiental para el desarrollo social y económico relacionado con los bosques. Los principios han influenciado la política forestal de muchos países.

TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES

El Convenio de Basilea

Desde hace algunos años atrás, el control de los desechos tóxicos y peligrosos, principalmente los industriales, ha generado una gran preocupación mundial por su repercusión devastadora en el medio ambiente. Esto ha llevado a que este tema sea incluido en varias discusiones sobre políticas internacionales que busquen controlar la contaminación por emisión de estos desechos.

Es así como en el capítulo 20 de la Agenda 21 principalmente, se abordaron los siguientes asuntos cruciales

- El manejo ambientalmente sano de desechos peligrosos y la minimización de la generación de desechos.
- El manejo seguro de desechos sólidos y aguas servidas
- La ratificación del convenio de Basilea y
- El diseño de mecanismos de aplicación del mismo

Al igual que la Agenda 21, la comunidad internacional entera se ha pronunciado al respecto, estableciendo restricciones y prohibiciones, ya sea para el uso, comercialización e introducción de productos toxico/contaminantes.

Pero el instrumento jurídico vigente más representativo en esta materia es el CONVENIO DE BASILEA.

Este Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos, fue suscrito el 22 de marzo de 1989, cuyos principales lineamientos encuentran su base El Cairo de 1985.

El objetivo primordial del Convenio, radica en promover que los estados tomen las medidas necesarias para que el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos, incluyendo sus movimientos transfronterizos y su eliminación, sea compatible con la protección de la salud humana y el medio ambiente cualquiera que sea el lugar de su eliminación. Todo eso basado en el derecho soberano de los estados de prohibir la entrada o eliminación de desechos peligrosos y otros desechos ajenos a su territorio.

En el Convenio se define a desecho como “las sustancias u objetos a cuya eliminación se procede, se propone proceder o se esta obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional”.

Hace una clasificación de los desechos que deben ser sometidos a control, así como aquellos que requieren un tratamiento especial. Además se tratan aspectos importantes como el reciclaje, regeneración, reutilización directa etc.

El Convenio de Basilea es ley para aquellos países signatarios y que lo hayan ratificado tal como lo dispone el Derecho Internacional, pero para su ejecución practica, se requiere que los países suscriptores elaboren una normativa nacional que lo vuelva aplicable y efectivo para cada legislación. Sobre todo por la trascendencia en cuanto a la posibilidad de prohibir o restringir la importación de desechos peligrosos. Para que esta posibilidad sea viable, los estados suscriptores adquirieron el compromiso de incluir en el Código Penal de cada uno la figura penal que sancione a quien viole el mencionado compromiso.

Otras legislaciones como la norteamericana, ya cuentan con normativas que buscan cumplir con lo establecido en el Convenio de Basilea. Actualmente, Los Estados Unidos cuentan con varios estatutos federales sobre desechos considerados peligrosos, con lo cual controlan la emisión, producción, desperdicio o contaminación con desechos, así como también prohíben la exportación de toda clase de desechos sin que se extienda con anterioridad el permiso del país receptor.

Aun cuando el Convenio de Basilea constituye un gran avance en la lucha contra la contaminación por sus claros y definidos lineamientos sobre el control de desechos tóxicos, cabe anotar que no trata acerca de desechos radioactivos. Estos por el contrario son tratados en otras normas internacionales e instituciones como la Agencia Internacional de Energía Atómica.

El Protocolo de Montreal

Una de las recomendaciones que constan en el capítulo 9 de la Agenda 21, hacen relación a la necesidad de tomar medidas encaminadas a prevenir el agotamiento de la Capa de Ozono y consecuentemente el efecto invernadero como producto de las actividades provenientes del consumo de combustibles fósiles y sólidos, así como el uso intensivo de la energía. Una de estas medidas señaladas en la Agenda apunta a la optimización de la producción, el uso y consumo sustentable de la energía y el control de emisiones atmosféricas.

Esta preocupación por legislar acerca del agotamiento de la capa de ozono, llevo a que en el año de 1985 se suscriba la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono cuyo objetivo primordial fue el intercambiar información y estudios realizados sobre este tema.

En el año de 1987 se firma el protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de Ozono y posteriormente, en 1989 se acuerdan reducciones específicas en la producción de emisiones y gases que dañan la Capa de Ozono por parte de los países participantes. Estas reducciones debían realizarse continuamente hasta finales del siglo.

El Protocolo de Montreal se ha ido actualizando desde entonces, a la vista de su insuficiencia para detener la progresiva destrucción de la capa de ozono. En 1990 se aprobaron las enmiendas de Londres, en 1992 las de Copenhague, en 1995 las de Viena y en 1997 las de Montreal. En todas esas enmiendas se fueron añadiendo nuevas sustancias a controlar bajo el Protocolo, y se acordaron nuevas fechas de reducción y/o eliminación de las distintas sustancias.



En el Protocolo existen compromisos diferenciados para cada sustancia y cada país. Los países vienen clasificados en el Protocolo según sean países industrializados (Artículo 2) o en vías de desarrollo (Artículo 5). Cabe mencionar que algunos países, y también la Unión Europea, han adoptado calendarios para reducir la fabricación y/o uso de algunas sustancias, más estrictos que los del Protocolo de Montreal.

Según algunos estudios realizados, en la actualidad, a través de cuadros ejemplificativos, se puede observar como los países partes del Protocolo, han reducido notablemente en los últimos años la fabricación de ciertas sustancias, como fuera su compromiso adquirido en 1989.

El Convenio de Ramsar

El Convenio de Ramsar, o Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas, fue firmado en la ciudad de Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971 y entró en vigor en 1975. Actualmente cuenta con 123 Partes Contratantes (Estados miembros) en todo el mundo.

Este acuerdo internacional es el único de los modernos convenios en materia de medio ambiente que se centra en un ecosistema específico, los humedales, y aunque en origen su principal objetivo estaba orientado a la conservación y uso racional en relación a las aves acuáticas, actualmente reconoce la importancia de estos ecosistemas como fundamentales en la conservación global y el uso sostenible de la biodiversidad, con importantes funciones (regulación de la fase continental del ciclo hidrológico, recarga de acuíferos, estabilización del clima local), valores (recursos biológicos, pesquerías, suministro de agua) y atributos (refugio de diversidad biológica, patrimonio cultural, usos tradicionales).

Cuando un país se adhiere al Convenio de Ramsar contrae una serie de compromisos generales de conservación y uso racional de sus humedales, y tiene la obligación de designar al menos un humedal para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. En la actualidad, la Lista incluye más de 1000 humedales de todas las regiones del mundo, globalizando una superficie superior a 72.000.000 Has.

Como se señala en el cuadro adjunto, la Conferencia de las Partes Contratantes es el órgano decisorio del Convenio. En ella se formulan resoluciones y recomendaciones, se discuten aspectos generales y particulares del tratado y de la Lista, se aprueban estrategias y también se desarrollan una serie de reuniones técnicas sobre diferentes temas que luego informan a la plenaria de la Conferencia.

ESTRUCTURA DEL CONVENIO DE RAMSAR

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES CONTRATANTES (COP).- Es el órgano decisorio del Convenio y se reúne cada tres años, mediante representación de todos los Estados miembros y con la participación de observadores.

EL COMITÉ PERMANENTE.- Aplica las decisiones de la Conferencia de las Partes y es el órgano decisorio en el período interconferencias. Está formado por representantes de las siete regiones Ramsar y los países anfitriones de la última COP y la siguiente a celebrar. Se reúne una vez al año. España, como país anfitrión de la COP8, es miembro del Comité Permanente y tendrá esta condición hasta el año 2005.

LA SECRETARÍA DEL CONVENIO.- Se encarga de la operatividad y coordinación permanente del Convenio. Está localizada en la sede de la UICN en Gland, Suiza.

EL GRUPO DE EXAMEN CIENTÍFICO Y TÉCNICO. Presta asistencia técnica y científica a la Secretaría, al Comité Permanente y a la COP.

Desde su entrada en vigor en 1975, el Convenio ha mantenido una estrecha y activa cooperación con otros convenios e instituciones internacionales en materia de medio ambiente.

Con el Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD) existe un Memorandum de Cooperación y un Plan de Trabajo Conjunto 2000-2001 y Ramsar ha sido designado como el asociado principal para los asuntos relacionados con humedales en el marco del CBD.

La oficina de Ramsar coopera en el marco de un Memorandum de Entendimiento con la Secretaría del Con-

venio de Bonn sobre Conservación de las Especies Migratorias (CMS), firmado en 1997. En 1999 se firmó también un Memorandum entre Ramsar y Patrimonio Mundial de la UNESCO. De igual forma, se mantiene un estrecho contacto con el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES).

La cooperación también se ha formalizado recientemente con el Convenio sobre la Lucha contra la Desertificación mediante la firma en 1998 de un Memorandum de Cooperación entre ambas partes.

El Convenio de Ramsar trabaja especialmente de forma continua y estrecha con cuatro ONGs asociadas: Bird-life International, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Wetlands International y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), que prestan asesoramiento y asistencia técnica.

Así mismo, Ramsar mantiene contactos permanentes con otras instituciones como el Banco Mundial, la OCDE, la Unión Europea, el Consejo Mundial del Agua, etc.

En la última reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio de Ramsar, celebrada en Costa Rica (COP7, 1999), se formalizó una estructura de cooperación, la Iniciativa para los Humedales del Mediterráneo (MedWet), en la cual España participa activamente desde su comienzo. Esta unidad agrupa a 25 países de la cuenca mediterránea y tiene las funciones de estructura delegada del Convenio de Ramsar para su ámbito geográfico.

Esta presencia internacional de Ramsar en los más importantes foros mundiales en materia de conservación de la biodiversidad y desarrollo sostenible contribuye al logro de sus objetivos y a la difusión global de sus actuaciones.

La Convención sobre Diversidad Biológica

Definición: Diversidad Biológica es la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

- El 22 de Mayo de 1992 en Nairobi se adoptó el Convenio Sobre la Diversidad Biológica.
- El 5 de junio de 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro más de 150 países firmaron el Convenio.
- El 29 de diciembre de 1993 el Convenio entró en vigor.
- El Ecuador ratificó el Convenio mediante publicación en el Registro Oficial de 17 de marzo de 1993.

Las características de este Convenio son:

- Marca un hito en el campo del ambiente y desarrollo, por primera vez se tiene una aproximación comprensiva antes que sectorial frente a la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de los recursos biológicos.
- Reconoce el punto central recogido en la Estrategia Mundial para la Conservación (1980), Cuidar la Tierra (1991), La Estrategia Global para la Biodiversidad (1992).
- Reconoce que tanto la diversidad biológica como los recursos biológicos deben conservarse por razones éticas, por los beneficios económicos que reporta y por la supervivencia humana.
- Reconoce que el efecto ambiental que las futuras generaciones lamentaran más será la pérdida de la diversidad biológica. Por ejemplo el nivel de pérdida de especies no podrá ser revertida.
- Reconoce que la diversidad biológica se encuentra distribuida de manera desigual en todo el mundo. El Norte, biológicamente mas pobre, ha depredado a lo largo del tiempo sus reservas biológicas, las cuales aun pueden encontrarse en el Sur, biológicamente mas rico. Para conservar la diversidad biológica se presenta una carga mas pesada en los países del Sur en una época de utilización intensiva de recursos biológicos para estos países. El Convenio reconoce la necesidad de cooperación y mejor asociación entre Norte y Sur.
- Establece mecanismos de acceso a los recursos genéticos, la participación de sus beneficios y el acceso a tecnologías adecuadas (Biotecnología).



Adicionalmente, tiene una serie de singularidades que son propias de este convenio

- Es un acuerdo marco.
- Deja a las partes que determinen individualmente la implementación de la mayoría de disposiciones.
- Se establecen metas y políticas generales mas que obligaciones específicas como si ocurre en la Convención Sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES).
- No establece objetivos a ser alcanzados como lo hace la Directiva del Consejo Europeo Sobre Protección de Hábitats Naturales y Seminaturales de Flora y Fauna Silvestres que enumera cientos de especies que deben volver a niveles satisfactorios, por el contrario el Convenio hace énfasis en la promoción de procesos nacionales para la adopción de decisiones.
- Es la primera vez que la diversidad biológica, como tal, es abordada desde una perspectiva integral y la primera vez que la diversidad genética se trata específicamente en un Tratado global vinculante.
- Por primera vez se reconoce a la conservación de la diversidad biológica como de interés común de la humanidad.
- El Convenio demuestra la voluntad de las partes de abordar todos los aspectos de la diversidad biológica, estableciendo temas como el acceso y utilización de recursos genéticos, transferencia de tecnología y bioseguridad. Igualmente, estableciendo un mecanismo para proveer fondos a los países en desarrollo y la necesidad de que se transfieran recursos nuevos y adicionales de Norte a Sur.
- Se pone énfasis que la diversidad biológica esta bajo el derecho soberano de cada Estado sobre sus recursos biológicos, reconociendo que la conservación de la diversidad biológica es de interés común de la humanidad al contrario de lo que se consideraba como de patrimonio común de la humanidad.
- En este sentido, en el Artículo 3 se reproduce literalmente el principio 21 de la Declaración de Estocolmo, reconociendo que los Estados tienen el derecho soberano a explotar sus propios recursos de acuerdo a sus propias políticas ambientales.
- El énfasis en la soberanía nacional se equilibra con los deberes derivados de la propia soberanía y con el hecho que la conservación de la diversidad biológica es de interés común de toda la comunidad internacional.

Se declara que los Estados son responsables por la conservación de su diversidad biológica y por la utilización sostenible de los recursos biológicos.

Además, es importante recalcar que el Convenio contiene una serie de obligaciones para las Partes:

Planificación estratégica: Planes y estrategias nacionales

Identificación de los componentes importantes de la diversidad biológica y de sus prioridades.

Identificación de las actividades que puedan tener efectos adversos significativos.

Énfasis en la conservación in-situ: establecimiento de un sistema de áreas protegidas y rehabilitación de ecosistemas degradados, recuperación de especies amenazadas, protección de hábitats naturales, mantenimiento de poblaciones viables de especies.

Adopción de medidas para la conservación ex-situ, para complementar las medidas in-situ.

Importancia de mantener los conocimientos, prácticas relativas a la conservación de la diversidad biológica de las comunidades indígenas y que sus beneficios derivado del uso de sus conocimientos e innovaciones se compartan equitativamente: ejemplo: innovaciones de manipulación ancestral de la quinua.

Adopción de medidas para la investigación y capacitación, educación y conciencia pública.

Las políticas del Estado respecto a la biodiversidad aun mantienen un esquema sectorial y requieren una redefinición hacia una visión holística en armonía con la CDB en la que se entienda la biodiversidad como un todo, por ejemplo la actual Ley Forestal y de Conservación de la Flora y Fauna Silvestre considera al recurso forestal como independiente del manejo de la biodiversidad cuando todo lo relativo a los bosques es un elemento de la biodiversidad.

En conclusión, los principales componentes

- Objetivos: Conservación de la biodiversidad, uso sustentable de sus componentes, uso equitativo de los beneficios de la utilización de recursos genéticos.
- Derechos colectivos de las comunidades locales e indígenas.
- Soberanía nacional e interés común de la humanidad.
- Conservación In situ y Ex Situ.
- Uso sustentable de sus componentes
- Acceso a Recursos Genéticos.
- Acceso a la transferencia de tecnología.
- Uso Equitativo de los beneficios que se derivan de los recursos genéticos.
- Cooperación Internacional
- Mecanismos y Recursos financieros.
- Conferencia de las Partes.
- Cuerpo subsidiario de Asesoría científica, técnica y tecnológica.
- Decisión 391 sobre Acceso a los Recursos Genéticos. (CAN)

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna en Peligro de Extinción

Existen más de 13.000 especies de aves y animales así como miles de reptiles, anfibios, peces, millones de invertebrados y cerca de 25.000 plantas. La extinción es un proceso natural de la evolución de la vida en la tierra. Pero en la actualidad los humanos son los responsables de la pérdida de la mayoría de animales y plantas que han desaparecido.

Han desaparecido para siempre por ejemplo, 17 especies y subespecies de osos, cinco especies de lobos y zorros, cuatro especies de gatos, 10 especies de ganado, ovejas, chivos y antílopes, cinco especies de caballos y cebras, tres especies de venados y un número indeterminado de plantas incluidas un tipo de orquídea. El último dodo, una gran ave no voladora fue eliminada en las islas Mauricio en 1681, así como el pichón pasajero que cubría los cielos de América del Norte hace cien años, desapareció a principios del siglo veinte por la cacería para alimentación.

Los dos principales factores para la pérdida de especies de planta y animales silvestres son la desaparición del hábitat y el aumento de la explotación de especies para el comercio. El comercio es un factor determinante pues el adelanto en medios de transporte ha posibilitado el transporte de especies de animales y plantas hacia cualquier parte del mundo. Un ejemplo dramático es el caso de la vicuña peruana que por la demanda de su pelaje fino por América del Norte y Europa, medio millón de vicuñas fueron masacradas después de la Segunda Guerra Mundial antes de que el Perú regule su protección en los años 60.

El comercio internacional de especies en peligro de extinción es un negocio muy lucrativo después del tráfico ilegal de armas y drogas. Abarca una gran variedad de especies vivientes y como productos afectando a millones de animales y plantas cada año. Como el intercambio comercial de animales domésticos, vestido, medicina y otros usos estaba llevando hacia una sobre explotación de muchas especies, afectando su supervivencia, un instrumento legal fue necesario.

En 1963, la Asamblea General de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, ahora llamada la Unión Mundial para la Conservación o UICN, adoptó una resolución solicitando una Comisión Internacional para la Protección de Especies en Peligro cuyo principal objetivo debía ser la regulación, de la exportación, tránsito e importación de especies en peligro, antes que la protección de hábitats, manejo y control de la vida silvestre, su captura, y métodos de eliminación.



Luego de la recomendación 99.3 de la conferencia de las naciones unidas sobre el medio humano celebrada en Estocolmo, 88 países discutieron un borrador de la Convención en una reunión de plenipontecarios celebrada en Washington DC en febrero y marzo de 1993.

El 3 de marzo de 1973, 21 países firmaron la Convención sobre comercio internacional de especies de flora y fauna en peligro, que entró en efecto el 1 de julio 1975. Hasta febrero de 1997, había 134 estados partes en la CITES.

El objetivo de la Convención es evitar que el comercio internacional amenace la supervivencia de la flora y fauna silvestre.

Para lograr este objetivo la Convención ha establecido una red internacional para controlar el comercio internacional de animales vivos y muertos y de plantas así como de sus derivados. El control del comercio internacional de especies en peligro está principalmente realizado a través de permisos y certificados gubernamentales.

Esta red internacional esta conformada por entidades designadas por los estados partes en el ámbito nacional. En el Ecuador la entidad competente es el Ministerio del Ambiente. Cada estado parte debe designar a su vez una o más autoridades de manejo para emitir permisos y certificados así como una o más autoridades científicas que deben ser consultadas en ciertos casos antes de la emisión de certificados.

La Convención establece las siguientes categorías de especies en peligro:

1. Especies en peligro de extinción que pueden ser afectadas por el comercio (apéndice 1);
2. Especies no necesariamente en peligro de extinción pero que podrían estarlo si el comercio de ellas no se regula estrictamente (apéndice 2); y
3. Especies designadas por los estados partes de la Convención que además requieren de la cooperación de otros estados para controlar su comercio (apéndice 3).

Además los procedimientos de control de las especies listadas en estos apéndices varían dependiendo del tipo de comercio internacional; su reexportación o su introducción por vía marítima.

El apéndice 1 hace referencia a las especies en peligro de extinción, y señala una lista de aproximadamente 800 especies en peligro que están o podrían estar afectadas por el comercio. Entre las especies que constan en la lista están los simios, el lemur, el panda gigante, muchos monos sudamericanos, las ballenas, la chita, los leopardos, el tigre, todos los rinocerontes, el elefante africano, muchas aves de rapiña, cigüeñas, palomas y loras, todas las tortugas marinas, algunos cocodrilos, lagartijas y lagartos, la salamandras gigantes, orquídeas, cactus, etc..

El comercio de estas especies esta sujeto a estrictas regulaciones para no afectar su supervivencia. La regulación se logra exigiendo permisos de importación e exportación para el comercio de estas especies y sus derivados.

En cuanto a la exportación de estas especies la Convención requiere un permiso de exportación que reúna las siguientes condiciones:

- Que la autoridad científica del estado que exporta haya asesorado dicha exportación en el sentido de que esta no será contraria a la supervivencia de la especie;
- Que la autoridad de manejo del estado de exportación certifique que la obtención de la especie no es contraria a las leyes de dicho estado sobre protección de flora y fauna silvestre; (Arts 74 a 78 de la Ley Forestal)
- Que la autoridad de manejo del estado de exportación certifique que cualquier especie viva sea embarcada de tal manera que se minimice el riesgo de daño, riesgo de salud o crueldad en su tratamiento; y
- Que la autoridad de manejo esté satisfecha respecto a la emisión de un permiso de exportación a favor de la especie.

Respecto a la autoridad del estado que importa, la Convención establece que así mismo la autoridad científica del estado certifique sobre la conveniencia de la importación; que se indique sobre si el estado tiene capacidad para cuidar y dar y sustentar la especie; y que la autoridad de manejo indique que la especie no será utilizada para efectos comerciales pues el intercambio comercial de las especies listadas en el apéndice 1 está prohibido.

En el Apéndice 2, se establece una lista de especies bajo alto riesgo y se incluye a aquellas especies que sin estar en peligro de extinción, podrían estarlo sino se aplican regulaciones estrictas al comercio de las mismas. La lista incluye primates, gatos, ballenas, delfines, aves de rapiña, tortugas, cocodrilos cactus y orquídeas así como otras especies como las focas con pelaje, flamings algunos caracoles, mariposas, corales y algunas especies de árboles. Para evitar que algunas especies del apéndice 1 sean tratadas como especies no amenazadas pero de igual apariencia, algunas de ellas se incluyen en el apéndice 2.

En este caso la regulación no es tan estricta como para el apéndice 1. Aún que si se exigen permisos de exportación, sin embargo no son necesarios permisos de importación.

Para el permiso de exportación se exigen las mismas condiciones del apéndice 1.

En consecuencia solo el estado que exporta es responsable de controlar este tipo de especies y además el intercambio comercial si está permitido para las especies del apéndice 2.

El apéndice 3, establece listas identificadas y sujetas a regulaciones por cualquier estado parte y que además requiere de la cooperación de otros estados para regular el comercio. En cuanto a las regulaciones estas no son tan estrictas y los permisos de exportación solo son requeridos por el estado que incluya especie en este apéndice. Se exigen las mismas condiciones del apéndice 2 para los permisos de exportación. Aunque no es necesario que la autoridad científica del estado de exportación asesore sobre la misma. El control del comercio internacional con estados que no forman parte de la Convención.

La Convención permite comerciar con estados que no forman parte de la misma siempre y cuando el estado que no forma parte tenga documentación comparable con la exige la Convención. Luego de que se abusó de esta disposición y para evitar que los estados partes busquen rutas comerciales a través de estados no partes de la Convención, la Conferencia de las Partes decidió mediante la resolución 8.8:

- Exigir a la secretaria información y detalles sobre las autoridades competentes e instituciones científicas de los estados no partes; y
- Recomendar a los estados partes que acepten documentación de estados no partes si esta ha sido emitida por autoridades que consten en la lista autorizada de la secretaria o luego de consultar con la secretaria.

Los informes anuales de los estados partes establecen información estadística sobre el volumen del comercio internacional bajo la Convención lo cual permite evaluar la conservación de especies y tomar acciones de mitigación. En este proceso la secretaria de la Convención está asistida por la Unidad de Monitoreo de Comercio de la Vida Silvestre y por la red TRAFFIC de la UICN y del Fondo Mundial para la Naturaleza.

La conferencia de las partes se reúne entre dos a tres veces al año para revisar la aplicación de la Convención, los informes de los países, reformas a los apéndices 1 y 2. La Secretaria otorga asistencia permanente a los estados partes.

Esta Convención es la única que en sentido global intenta controlar el comercio de flora y fauna silvestre en peligro. Este control es necesario pues el comercio internacional es la segunda principal amenaza a la supervivencia de animales y plantas silvestres. Los estados que incluyan especies en el apéndice 3 tienen el beneficio de la cooperación de otros estados partes.

La aplicación de la Convención es responsabilidad de los estados partes, mediante sanciones penales, confiscaciones o devoluciones de especies a centros de rescate, elaboración de registros y elaboración de informes anuales a la Secretaria sobre instrumentos de ratificación, adhesión detalles de la autoridad de manejo o cambios sobre la misma o sobre las autoridades científicas así como facilitar a la Secretaria cuando el estado sea requerido sobre la impresión de sellos y otros sistemas para autenticar certificados.

Cuando los estados formen parte de la Convención están obligados a legislar tomando en cuenta los principales problemas que afectan al cumplimiento de la Convención como son la falta de legislación nacional suficiente especialmente con relación a sanciones penales; la emisión de documentos irregulares; la falta de control fronterizo; la falta de coordinación con agencias de aduana y policía; la falta de comunicación con la Secretaria de convenio y la falta o insuficiente control del comercio internacional.





c u a r t a u n i d a d

**LEGISLACIÓN AMBIENTAL
NACIONAL**

LEGISLACIÓN AMBIENTAL NACIONAL

I. EL DERECHO AMBIENTAL NACIONAL

Desde una perspectiva amplia, el derecho ambiental nacional consiste en la legislación, estándares, regulaciones instituciones y regímenes administrativos para controlar las actividades que producen daños al ambiente dentro de un determinado Estado. Esto incluye leyes marco, legislación sectorial y legislación incidental. La legislación marco consiste, en un tipo de leyes que contienen normas funcionales para la gestión ambiental. Esto incluye los temas institucionales que se refieren a la autoridad del gobierno para regular el ambiente, controlar la contaminación y aplicar las normas. La legislación sectorial se refiere a aspectos específicos del ambiente frente a las actividades humanas como aquellas leyes que establecen un parque nacional o la legislación para controlar las industrias. En algunos casos los países tienen tanto un sistema de legislación sectorial como un sistema de leyes marco, en otros casos otros países establecen el uno u el otro sistema o ninguno de ellos.

La legislación ambiental incidental se refiere a aquellas normas que específicamente no están dirigidas hacia temas ambientales pero que sin embargo contienen elementos que tienen un impacto sobre aspectos ambientales. Esto podría incluir por ejemplo, la legislación penal que contiene prohibiciones respecto a la contaminación o la legislación tributaria que contiene temas relacionados a incentivos para la instalación de controles anticontaminantes en determinada industria. En algunos casos estas normas nacionales son el reflejo de normas internacionales y se dictan para efectos de aplicar convenciones ambientales internacionales. Por ejemplo, la legislación local que se dicte para crear una autoridad de manejo para la expedición de permisos de exportación de especies protegidas bajo la Convención Sobre el Comercio Internacional de Especies Silvestres de Fauna y Flora en Peligro (CITES).

La legislación ambiental local o nacional es un mecanismo para convertir las políticas ambientales y el desarrollo sustentable en acciones a nivel nacional.

La legislación nacional ha evolucionado de la misma manera que la legislación internacional, siguiendo un primer enfoque de una preocupación inicial por la prevención de la contaminación y conservación de los recursos naturales hacia la perspectiva del desarrollo sustentable.

Antes de la Conferencia de Estocolmo, aunque muchas naciones tenían legislación que regulaba algunos aspectos ambientales, por ejemplo en el África había leyes para proteger la conservación de la vida silvestre, mucha de esta legislación ambiental se limitaba a la conservación de los recursos naturales y a la protección de la salud pública. Tres características dominantes caracterizaron a la legislación ambiental antes de Estocolmo: La legislación era sectorial, orientada hacia el uso de los recursos y con orientación reglada rule oriented

La evolución de la legislación ambiental en los países en desarrollo se divide en dos períodos distintivos. El primero, antes de Estocolmo con una orientación sobre el uso de los recursos y el segundo que se origina en el despertar de la preocupación ambiental de los años setentas que propone una orientación de la legislación hacia el tipo de recursos de manera sistémica e integrada. Este enfoque emergió en cada región en diferentes momentos: por ejemplo, los regímenes legales sistémicos se iniciaron en América Latina en los años 70 cuando en el África estaban aun por ser aplicados así como países del Asia y del Pacífico; la legislación orientada hacia el manejo de recursos apareció en África a mediados de los años 70, aspecto que había sido desarrollado con mayor anticipación en América Latina.

Durante los años 50 y 70 en algunos países en desarrollo apareció una tendencia legal que se conoce como legislación de orientación recursista. El ritmo acelerado de la explotación de recursos ambientales creó importantes presiones en muchos países, incluido el riesgo de degradación irreversible de los recursos naturales renovables y el agotamiento de los no renovables. La legislación de orientación recursista se dirigía al manejo del recurso natural tomando en consideración la variable ambiental con énfasis en la formulación de planes de manejo. Este enfoque tiene una orientación a largo plazo.

Además de la evaluación de la legislación de la orientación recursista y de normas para prevenir y controlar la contaminación, el período posterior a Estocolmo presenció la aparición de enfoques sistémicos que regulaban las conexiones entre los ecosistemas. En los últimos años se ha reconocido que no solamente una combinación de normativa sectorial o de orientación recursista con normas para controlar la contaminación



era suficiente para garantizar la calidad del ambiente o el desarrollo sustentable. El giro hacia una legislación de orientación sistémica se inició en América Latina con la promulgación en Colombia del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección Ambiental de 1974, y en Venezuela con la Ley Básica del Ambiente de 1976. Este enfoque ha sido adoptado en gran parte de los países latinoamericanos, en los años 80 se puso en boga en Asia y también se inició un desarrollo rápido en el África. El enfoque sistémico constituye una de las más significativas tendencias de la legislación ambiental en los países en desarrollo.

Tanto la Declaración del Río como la Agenda 21 exhortan a los gobiernos el establecimiento de sistemas regulatorios efectivos que tengan como objetivo fortalecer las capacidades nacionales para responder al desafío del desarrollo sustentable.

En el caso de la legislación ambiental ecuatoriana, tenemos varios cuerpos legales que serán analizados a continuación.

II. LA CONSTITUCION POLITICA DEL ECUADOR

La Constitución Política determina en su Artículo 3 las funciones primordiales del Estado determinando entre estas la de “Asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres, y la seguridad social” y “Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente” (numeral 3)

En el Capítulo 2 de los derechos Civiles bajo el Título III De los Derechos, Garantías y Deberes, el artículo 23 numeral seis establece el derecho a “vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación” así lo garantiza el texto constitucional del cual se lee: “Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: (6) El derecho de vivir en un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades para proteger el medio ambiente.”³²

La nueva Constitución aprobada el 10 de Agosto de 1998 representa un paso importante pues además profundiza el alcance del derecho establecido por el Art. 23 No. 6 al haber introducido dentro del mismo título III DE LOS DERECHOS, GARANTIAS Y DEBERES como sección segunda del Capítulo 5 una que trata DEL MEDIO AMBIENTE. También la nueva Constitución establece importantes avances para el derecho ambiental ecuatoriano, pues establece la acción de amparo³³, que aplicado al tema ambiental, se refiere al derecho que tiene toda persona para acudir ante los órganos de la Función Judicial y hacer cesar, evitar o remediar las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de cualquier autoridad pública que viole o pueda violar los derechos constitucionales ambientales o aquellos consagrados en un tratado o convenio internacional vigente y que de modo inminente amenace con causar un daño grave al ambiente. El recurso de amparo también puede ser presentado en contra de los particulares “ cuando su conducta afecte grave y directamente un intereses comunitario, colectivo o un derecho difuso³⁴. En la Constitución Colombiana existe la acción de tutela como mecanismo similar al recurso de amparo.³⁵

32 El antecedente de esta disposición es la garantía constitucional contenida en el Artículo 19, numeral 2, de la anterior Constitución que a su vez fue recogida de la Constitución Chilena de 1978 e introducida en nuestra Constitución junto a las reformas de 1983. dentro del Registro Oficial No. 569 de 1 de septiembre de 1983.

33 En la Legislación Chilena el recurso de amparo, es jurídicamente una acción, llamada tradicionalmente recurso, “que se puede intentar por quien o quienes hayan sufrido privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos constitucionales, causada por actos u omisiones arbitrarios o ilegales de autoridades o de particulares. Cuando se trate de algún atentado en contra del derecho a vivir en un medio ambiente no contaminado, el recurso sólo es procedente si el atentado está constituido por un acto (nunca por una omisión) que reúna dos requisitos copulativos: que sea arbitrario, es decir irracional, irrazonable, caprichoso, y que sea ilegal, esto es que infrinja abiertamente la legislación vigente. El Artículo pertinente de la Constitución Chilena establece: Artículo 20: El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el Artículo 19, podrá concurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los Tribunales correspondientes”. Efraín Pérez Camacho citando en “Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales”, página 57-58, 1995, a Evans Enrique. Los Derechos Constitucionales. Editorial Jurídica de Chile.- Santiago, 1986. Tomo II.

34 Artículo 95 de la Constitución Política

35 “La acción de tutela se ha establecido en la Constitución Colombiana para la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales, entre los cuales está el derecho a gozar de un medio ambiente sano.” Esta acción funciona en la Legislación Colombiana “cuando la tutela se utiliza como mecanismo transitorio para evitar el perjuicio irremediable, en cuyo caso se deberá promover la acción de fondo (Acción Popular) dentro de los cuatro meses siguientes al fallo que ordena tutelar el derecho y cuando la afectación al medio ambiente conlleva la afectación de un derecho considerado como personal como la vida o la salud de las personas.” Efraín Pérez Camacho citando en el Manual de Derecho Ambiental, 1995, página 59, a Mora Claudia. Comunicación Escrita. Fundepúblico. Bogotá, Agosto de 1994.

Otra disposición constitucional en materia ambiental es la creación del Defensor del Pueblo, institución de origen escandinavo que tendrá la obligación de promover o patrocinar el recurso de amparo y receptor reclamos de cualquier persona que se sienta perjudicada por acciones u omisiones que violen los derechos constitucionales ambientales.

La Constitución además en la Sección segunda del Capítulo 5 extiende el ámbito del actual Art. 23 numeral 6 y en el artículo 86 y siguientes obliga a regular de acuerdo a una Ley el desarrollo sustentable, la conservación de ecosistemas, la biodiversidad, la integridad genética del país, la prevención de la contaminación ambiental, la explotación sustentable de los recursos naturales, los requisitos de las actividades públicas o privadas que afecten al medio ambiente, el establecimiento de un sistema de áreas naturales protegidas, la prohibición de fabricación y uso de armas peligrosas y desechos tóxicos, el control del turismo receptivo y ecológico, la tipificación de infracciones y el establecimiento de procedimientos por acciones u omisiones que afecten al medio ambiente. La Constitución hace otros importantes avances en materia de derecho ambiental constitucional al establecer el principio del consentimiento previo informado en el artículo 88 y al señalar objetivos para el Estado como el uso de tecnologías limpias, estímulos tributarios para quienes respeten el medio ambiente y la regulación de la bioseguridad, en el artículo 89 ; en el artículo 91 se establece la responsabilidad del Estado por daños ambientales, en el segundo inciso del mismo artículo se introduce el principio de precaución y en el inciso final del artículo 91 se reconoce el derecho a la defensa de los intereses colectivos o difusos, es decir a aquellos que se relacionan con la capacidad de cualquier persona para reclamar por daños al medio ambiente aunque no sea directamente afectada considerando el carácter público de la conservación ambiental según lo dispuesto por el artículo 86.

Se trata de cuestiones que no afectan a una sola persona o a varias de manera separada, sino que perjudican a un grupo indeterminado de individuos de modo colectivo. Son intereses que precisamente están como desparramados, distribuidos o compartidos entre varias personas. La extinción de una especie animal o vegetal no le produce un daño a una persona en particular, sino a un grupo amplio de manera repartida y sin que cada uno pueda demostrar que esta pérdida le ha provocado un perjuicio personal que pueda ser estimado cuantitativamente. Fuente: Daniel Alberto Sabsay y Pedro Tarak. La Participación Vecinal y la Gestión del Medio Ambiente. Audiencias Públicas - Gobierno Local. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 1995. Pág. 29.

Disposiciones Constitucionales

Potestad Municipal (Título III, Capítulo IV Sección primera de la Propiedad).

Artículo 32: "Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar, y controlar áreas para el desarrollo futuro de conformidad con la ley".

Régimen Especial para Galápagos y Otros

Bajo el Título XI Capítulo 4 artículos 238 , 239 y 240 De los Regímenes Especiales se lee:

Art. 238.- Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente. La ley normará cada régimen especial.

Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. En lo demás, cada sector se regirá de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley.

La ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial.

Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo, especialmente en las provincias limítrofes.

Art. 239.- La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial.

El Instituto Nacional Galápagos o el que haga sus veces, realizará la planificación provincial, aprobará los presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlará su ejecución. Lo dirigirá un consejo integrado por el gobernador, quien lo presidirá; los alcaldes, el prefecto provincial, representantes de las áreas científicas y técnicas, y otras personas e instituciones que establezca la ley.



La planificación provincial realizada por el Instituto Nacional Galápagos, que contará con asistencia técnica y científica y con la participación de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo, será única y obligatoria.

Art. 240.- En las provincias de la región amazónica, el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad. Se adoptarán políticas que compensen su menor desarrollo y consoliden la soberanía nacional.

La Ley de Gestión Ambiental rige desde el 30 de julio de 1999³⁶ y establece un esquema de administración ambiental por parte del Estado a través de un manejo horizontal presidido por el Ministerio de Medio Ambiente y conformado por todos los ministerios e instituciones del Estado con competencia ambiental, la ley denomina en el artículo 10 a este mecanismo como el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental.

La Ley dispone también la aplicación de varios principios e instrumentos de gestión ambiental y constituye por lo tanto un instrumento jurídico que delinea el campo de acción del Estado y de la sociedad civil en materia ambiental. En cuanto a la participación de los particulares en la protección de sus derechos ambientales el título 6 de la Ley declara que las personas naturales jurídicas o los grupos humanos tendrán acción pública para denunciar la violación de las normas ambientales.

Estructura de la Ley de Gestión Ambiental

AMBITO

PRINCIPIOS Y DIRECTRICES DE POLÍTICA AMBIENTAL

Obligaciones, Responsabilidades, niveles de participación del sector público y Privado.

Límites permisibles, controles y sanciones: tasas por vertidos y otros cargos de municipios, 200 salarios mínimos por no informar si la actividad industrial es contaminante. Jurisdicción Coactiva del Ministerio del Ambiente

Declara que la gestión ambiental se sujeta a principios de:

- Solidaridad
- Corresponsabilidad
- Cooperación
- Reciclaje y reutilización de desechos
- Tecnologías alternativas
- Culturas y prácticas tradicionales

INTERNALIZA LA DECLARACIÓN DE RÍO DE JANEIRO DE 1992 SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO.

Sistema descentralizado de Gestión Ambiental

Mecanismo de Coordinación

transectorial de interacción y Cooperación de Manejo Ambiental y Gestión de Recursos Naturales entre:

Ámbitos
Sistemas
Subsistemas
Sociedad Civil

Integrado por: **Instituciones Públicas con competencia Ambiental**

Directrices: **Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable**

Disposiciones Técnicas: **Ministerio del Ambiente**

Dirección: **Comisión Nacional de Coordinación:** Ministerio del Ambiente, Secretaria Técnica de Planificación, Consorcio de Consejos Provinciales, Asociación de Consejos Municipales, Cedenma, Codempe, Pueblos Afroecuatorianos, Fuerzas Armadas, Consejo Nacional de Educación Superior.

³⁶ R.O. 245 de 30 de julio de 1999.

REQUISITOS PARA LA EXPEDICIÓN DE INSTRUMENTOS Y NORMAS AMBIENTALES:

- Desarrollo de Estudios Técnicos Sectoriales
- Estudios Económicos
- Relaciones Comunitarias
- Capacidad Institucional
- Consultas a organismos competentes
- Información a los sectores ciudadanos

INSTRUMENTOS PARA LA APLICACIÓN DE NORMAS AMBIENTALES

- Parámetros de Calidad Ambiental
- Normas de Efluentes y Emisiones
- Normas Técnicas de Calidad de Productos
- Regimen de permisos y Licencias Administrativas
- Evaluaciones de Impacto Ambiental
- Listados de Productos Contaminantes
- Certificaciones de Calidad Ambiental Contribuciones y Multas, Seguros de Riesgo, Sistemas de Depósito.

INCENTIVOS

Aprovechamiento de Recursos NATurales no renovables en el patrimonio de Áreas Naturales protegidas del Estado y Ecosistemas Frágiles

- Por Excepción
- Por Interés Nacional
- Estudio de Factibilidad Económico
- Estudio de Impacto Ambiental

PLAN AMBIENTAL ECUATORIANO

- Objetivo Nacional Permanente
- Aprobado por el Presidente de la República
- Preparado por el Ministerio del Ambiente
- Asesorado por el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable

AUTORIDAD AMBIENTAL

MINISTERIO DEL RAMO: Ministerio del Ambiente: Rector, regulador y coordinador del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental sin perjuicio de las competencias de otros organismos públicos.

- Aplica políticas Ambientales dictadas por el presidente de la República.
- Elabora la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y Planes Seccionales
- Propone Normas de Manejo Ambiental y Evaluación de Impactos Ambientales
- Aprueba anualmente la lista de actividades prioritarias para la Gestión Ambiental.
- Coordina con otros organismos normas técnicas, sistemas de permisos y licencias.
- Determina proyectos y obras sujetas a EIA's.
- Dirime conflictos de competencias de los órganos del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental.
- Recopila información para la Red Nacional de Información Ambiental.
- Constituye Consejos Asesores.
- Coordina sistemas de control de contaminación del aire, agua y suelo.
- Define el sistema de control y seguimiento de parámetros y el régimen de licencias en relación con el ordenamiento territorial.
- Regula la utilización de organismos genéticamente modificados.
- Promueve la participación de la comunidad.



INSTRUMENTOS DE GESTION AMBIENTAL

- Plan Ambiental Ecuatoriano: Obligatoria para organismos de planificación.
- Sistema de Cuentas Patrimoniales: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Plan Nacional de Ordenamiento Territorial: zonificación económica, social y ecológica obligatoria.

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y CONTROL AMBIENTAL: REGLAMENTO ESPECIAL

- **Calificación previa de obras y actividades por los organismos descentralizados de Control conforme al Sistema de Manejo Ambiental:** Evaluación de riesgos, planes de manejo, sistemas de monitoreo, planes de contingencia y mitigación, auditorías ambientales, planes de abandono. Las obligaciones del sistema de manejo ambiental son integrantes al correspondiente contrato de inversión.
- **Licencia Ambiental para iniciar actividades de Riesgo Ambiental:** Una vez realizada la evaluación de Impacto Ambiental por el Ministerio del Ambiente.
- **Auditoría Ambiental:** Evaluación del Ministerio del Ambiente y de la Contraloría en cualquier momento y Evaluación de planes de manejo por Consultores Calificados.
- Contenido de la Evaluación de Impacto Ambiental:
 - Estimación de Efectos Causados
 - Condiciones de Tranquilidad Pública
 - Incidencia del Proyecto en los Histórico, Escénico y Cultural.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

- Toda persona tiene derecho a participar en la Gestión Ambiental
- El incumplimiento del Proceso de Consulta señalado en el Art. 88 de la Constitución es causal de nulidad del correspondiente contrato.
- Toda persona tiene derecho a ser informada sobre actividades públicas que produzcan impactos Ambientales. Podrá presentar acciones Individuales o colectivas.

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS AMBIENTALES

- Acción Pública a personas naturales y jurídicas para denunciar.
- Derecho a ser oídos en procesos penales, civiles o administrativos sin interés directo.
- Juez Competente: Presidente de la Corte Superior del lugar en que se produzca la afectación Ambiental.
- Acción de Daños y Perjuicios: Personas naturales, jurídicas y Grupos humanos vinculados por un interés común.
- Indemnizaciones a favor de la colectividad afectada y el 10% del valor de la indemnización a favor del accionante.
- Acciones Administrativas: cualquier persona puede presentar acciones contra funcionarios públicos para resolución del superior jerárquico.
- Procedimiento: El establecido en el Capítulo II, título I, Libro III del Código de la Salud.

Principales Reformas y Derogatorias

- Ley de Régimen Municipal: Competencia de los municipios:
Unidades de Gestión Ambiental
La AME contará con un equipo técnico de apoyo
Análisis de impactos ambientales de obras
Planificación ambiental.
- Ley de Tierras Baldías y Colonización
Se elimina la frase “limpiar los bosques” en el Art. 2.
- Código de la Salud
En materia de calidad ambiental vinculadas con la salud, la Ley de Gestión Ambiental es supletoria del Código de la Salud.
- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre
Introduce el concepto de ecosistema altamente lesionable definido en las reformas al Reglamento a la Ley Forestal: R.O. 73 de 9 de Mayo del 2000 a continuación del art. 256.

Se agrega al Art. 81 un inciso que obliga a la restauración del 100% del área talada o destruida de ecosistemas altamente lesionables.

- **Derogatoria:** Se derogó toda la parte institucional de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.
- **Transitoria:** Los Reglamentos a la LPCCA estarán vigentes hasta su derogatoria en el plazo improrrogable de 2 años desde la vigencia de esta ley. Serán reemplazados por los reglamentos especiales que dicte el Presidente y por las normas técnicas que dicte el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental.

III. LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL BAJO EL MARCO DEL PLAN AMBIENTAL ECUATORIANO

A continuación se revisan las normas relacionadas con la protección y conservación del medio ambiente en el Ecuador, bajo el enfoque establecido por el Plan Ambiental Ecuatoriano (PAE), instrumento expedido en 1996 por la entonces Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República y que constituye un marco de referencia útil para el análisis de los problemas ambientales del país.³⁷ Según la Ley de Gestión Ambiental el actual PAE debe ampliarse, actualizarse y debe ser aprobado por el Presidente de la República según lo dispuesto por el artículo 7 que señala:

Art. 7.- La gestión ambiental se enmarca en las políticas generales de desarrollo sustentable para la conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que establezca el Presidente de la República al aprobar el **Plan Ambiental Ecuatoriano**. Las políticas y el Plan mencionados formarán parte de los objetivos nacionales permanentes y las metas de desarrollo. El Plan Ambiental Ecuatoriano contendrá las estrategias, planes, programas y proyectos para la gestión ambiental nacional y será preparado por el Ministerio del ramo.

Para la preparación de las políticas y el Presidente de la República contará, como órgano asesor, con un Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, que se constituirá conforme las normas del Reglamento de esta Ley y en el que deberán participar, obligatoriamente, representantes de la sociedad civil y de los sectores productivos.

En efecto, el Plan Ambiental Ecuatoriano tiene una serie de componentes que a continuación van a ser objeto de análisis.

IV. EL AMBIENTE NATURAL

Es el sector de la gestión ambiental que se refiere a la naturaleza virgen, es decir, espacios naturales no tocados por el ser humano o que habiendo sido intervenidos por él han desarrollado sistemas de vida propios. En este sector se presentan áreas estratégicas o subsectores que han sido afectados o que potencialmente pueden serlo, por el avance de la actividad humana. De otro lado, son áreas que enfrentan problemas que deben ser resueltos en el marco de una gestión ambiental sustentable, mediante la implantación concertada de políticas, estrategias, programas básicos y acciones. Estas áreas son: la diversidad biológica, las áreas naturales protegidas, los bosques, los recursos costeros y los manglares.

Diversidad Biológica

La Diversidad Biológica ó Biodiversidad, según el concepto establecido por el Artículo 2 del Convenio sobre Diversidad Biológica suscrito en Río de Janeiro en Junio de 1992 durante la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (ver anexo) es “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”. En otras palabras la Biodiversidad se podría entenderla también como “la totalidad de genes, especies y ecosistemas presentes en una región determinada”³⁸. Estos conceptos implican que la Biodiversidad es un tema esencialmente complejo, contiene no solo la necesidad de proteger las especies sil-

³⁷ Las aproximaciones metodológicas para analizar los aspectos legales e institucionales de la gestión ambiental pueden tener distintos enfoques, el PAE orienta su análisis considerando tanto la clasificación del medio ambiente en natural, humano y recursos naturales además de otros problemas ambientales esenciales. Habría dos maneras entonces de enfrentar el análisis, por problemas o por sectores, el PAE combina estos dos aspectos.

³⁸ Biodiversidad y Ecosistemas Frágiles y Áreas Protegidas. Roberto Ulloa, Luis Suárez, Danilo Silva, Eco ciencia, Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos, Ponencia presentada al Segundo Congreso Ecuatoriano de Medio Ambiente. Abril 1995, (citando a Reid & Miller, 1989).



vestres en áreas protegidas sino otros procesos ecológicos que a su vez incluyen sus propios sistemas y dentro de estos el material genético que sustenta la vida.³⁹ La conservación de la biodiversidad es fundamental para el sostenimiento de la vida en el planeta, la humanidad ha logrado sobrevivir por los beneficios de la variabilidad genética, por ejemplo las especies agrícolas domesticadas por el hombre luego de la utilización de muchas otras especies silvestres han sido fortalecidas contra plagas y otros riesgos⁴⁰, también la biodiversidad es depositaria de innumerables sustancias medicinales aún desconocidas y que aportan contra la lucha de enfermedades mediante su aplicación farmacéutica⁴¹, esto hace ineludible la necesidad que tiene la humanidad de lograr el desarrollo sustentable para conservar sus recursos biológicos y garantizar a lo largo del tiempo y para las generaciones venideras la seguridad alimentaria y la existencia de todos los seres vivos.

El Convenio sobre Diversidad Biológica, por primera vez procura regular de manera integral la conservación de los recursos biológicos y la distribución equitativa de sus beneficios, primordialmente se dirige a la conservación de los elementos que conforman la Biodiversidad; pero además pretende establecer mecanismos de acceso a dicha biodiversidad, reglas de juego justas entre las partes involucradas (países desarrollados poseedores de la biotecnología y países en desarrollo poseedores del material genético), normas sobre transferencia de tecnología bajo el principio de que los recursos biológicos y su material genético son recursos naturales amparados por la soberanía de los Estados, concepto crucial que logra imponer la Convención, pues antes los recursos biológicos en general eran objeto de un acceso libre aunque ciertos esfuerzos para controlar dicho acceso desde el punto de vista internacional ya habían sido establecidos.⁴²

V. LEGISLACION APLICABLE A LAS AREAS NATURANTES Y VIDA SILVESTRE

Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre

En lo que respecta al manejo de Áreas Naturales Protegidas, a la Vida Silvestre y a la protección del manglar, la Ley Forestal tiene varias disposiciones que se relacionan con el tema de la Biodiversidad pero no señala expresamente el término entre su articulado.

El Artículo primero de la Ley establece el patrimonio forestal del Estado y añade en el inciso segundo una protección expresa a los bosques de manglar que constituyen fuentes de extrema riqueza biológica y cuya conservación esta en serio peligro debido a la explotación camaronera. El Artículo 69 señala que "el patrimonio de áreas naturales del Estado se halla constituido por el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, y otras características".

En los Artículos 75, 76, y 77 se menciona el tema de la investigación científica, el establecimiento de criaderos para la investigación científica y de producción y de fomento de flora y de fauna silvestre y la prohibición de capturar, utilizar, recolectar y aprovechar de la flora y fauna silvestre del patrimonio de áreas naturales del Estado y de aquella que se encuentre fuera de este patrimonio.

39 "Los genes, especies y los ecosistemas de la Tierra son el resultado de más de tres mil millones de años de evolución. Las variaciones existentes entre los genes, especies y ecosistemas que conforman la denominada diversidad biológica han modelado el mundo que habitamos, proveen las bases para la supervivencia del hombre y sustentan las raíces de las culturas humanas. Cuidar de este patrimonio es no solamente un ineludible imperativo moral, sino un prerrequisito para el logro de un desarrollo sustentable. Dentro de la diversidad biológica, la diversidad genética tiene particular importancia, pues garantiza la variación genética entre los organismos vivos (p.e. Diferencias a nivel genético entre especies o individuos de determinadas poblaciones) como mecanismo a través del cual las especies logran adaptarse a los largo del tiempo a las cambiantes condiciones ambientales". Hacia un Marco Legal para Regular el Acceso a los Recursos Genéticos en el Pacto Andino. Reporte Técnico-Legal elaborado por el Centro de Derecho Ambiental de la UICN para la JUNAC con la asistencia de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Pág. 1, Octubre de 1994.

40 Este es el caso de la papa originaria del área andina. Según los Lineamientos para la Estrategia de Conservación y Uso de la Biodiversidad en el Ecuador, la diversidad genética corresponde a la variación de los genes dentro de especies. Esto abarca poblaciones determinadas de la misma especie o la variación genética de una población (UICN, 1992). En la propia naturaleza, a lo largo de su proceso evolutivo y por la interconexión de varios factores, se han producido variaciones genéticas en las poblaciones vegetales y animales, proceso que se incrementó por la acción del hombre, desde cuando este inventó la agricultura y domesticó los animales. Miles de años de experiencias han dado como consecuencia el desarrollo de una gran cantidad de variedades, producto de la manipulación humana; el mejor ejemplo de esta actividad se encuentra en las plantas alimenticias y medicinales.

41 El caso de la quinina originaria del área andina que tiene propiedades antipiréticas y contra la malaria.

42 La Conservación y el Uso de Recursos Genéticos para la alimentación y la agricultura fue regulada antes del Convenio sobre Diversidad Biológica, estos han sido objeto de análisis por parte de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas, FAO, ya en 1983 esta Organización creó el Sistema Mundial para la Conservación y Utilización de Recursos Fitogenéticos. Por otro lado existe el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), una Asociación de aproximadamente cuarenta agencias donantes, que, en conjunto, invierten aproximadamente cinco millones de dólares anuales para mantener el trabajo de 18 centros de investigación agrícola situados en diferentes partes del mundo, dos de los cuales están localizados en la región andina, los centros coleccionan germoplasma ex situ disponible libremente para la comunidad internacional, particularmente para los países en desarrollo. Este mecanismo se contradice con los objetivos del Convenio sobre Diversidad Biológica y por esta razón el CGIAR se encuentra analizando la posibilidad de transferir comercialmente dichos recursos genéticos mediante Contratos de Transferencia de Material (MTAs). (Hacia un Marco Legal para Regular el Acceso a los Recursos Genéticos en el Pacto Andino. Reporte Técnico-Legal elaborado por el Centro de Derecho Ambiental de la UICN para la JUNAC con la asistencia de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Pág. 7 y 8, Octubre de 1994).

Ejemplos de mecanismos de protección de la biodiversidad, establecida por la Ley Forestal es la posibilidad de establecer vedas, así como también la prohibición de exportar productos forestales, y especies vivas tal como lo señalan los artículos 39 y 83 citados a continuación.

Artículo 39: "El Ministerio de Agricultura y Ganadería, establecerá con fines de protección forestal y de la vida silvestre, vedas parciales o totales de corto, mediano y largo plazo, cuando razones de orden ecológico, climático, hídrico, económico o social, lo justifiquen. En tales casos se autorizará la importación de la materia prima que requiera la industria".

Reformas a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre

Mediante la Ley de Gestión Ambiental publicada en el Registro Oficial 245 de 30 de Julio de 1999 se dictaron las siguientes reformas a esta ley:

Al final del artículo 28, agréguese el siguiente inciso:

"En dichos contratos se incluirán además, de acuerdo a la Ley de Medio Ambiente y a las disposiciones del Ministerio del ramo la correspondiente declaratoria de Estudio o Plan de Manejo Ambiental."

Al final del artículo 81, agréguese el siguiente inciso:

"Si la tala, quema o acción destructiva, se efectuare en lugar de vegetación escasa o de ecosistemas altamente lesionables, tales como manglares y otros determinados en la Ley y reglamentos; o si ésta altera el régimen climático, provoca erosión, o propensión a desastres, se sancionará con una multa equivalente al cien por ciento del valor de la restauración del área talada o destruida."

Sustitúyase el artículo 83, por el siguiente:

"Art. 83.- Quienes comercialicen productos forestales, animales vivos, elementos constitutivos o productos de la fauna silvestre, especialmente de la flora o productos forestales diferente de la madera, sin la respectiva autorización, serán sancionados con una multa de quinientos a mil salarios mínimos vitales."

Añádanse a continuación del artículo 89, los siguientes artículos innumerados:

"Art... Quien case, pesque o capture especies animales sin autorización o utilizando medios proscritos como explosivos, sustancias venenosas y otras prohibidas por normas especiales, con una multa equivalente a entre quinientos y mil salarios mínimos vitales generales. Se exceptúa de esta norma el uso de sistemas tradicionales para la pesca de subsistencia por parte de étnias y comunidades indias.

Si la caza, pesca o captura se efectúan en áreas protegidas, zonas de reserva o en períodos de veda, la pena pecuniaria se agravará en un tercio."

"Art... En todos los casos, los animales pescados, capturados, o cazados serán decomisados y siempre que sea posible, a criterio de la autoridad competente serán reintroducidos en su habitat a costa del infractor."

El Reglamento de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre

Este instrumento, es más explícito en cuanto a la regulación y control de la utilización de la biodiversidad en las Áreas Naturales del Estado. El Artículo 197 de dicho reglamento indica que uno de los objetivos básicos del sistema de áreas naturales del Estado es el de "perpetuar en estado natural muestras representativas de comunidades, regiones fisiográficas, unidades biográficas, sistemas acuáticos, recursos genéticos y especies silvestre en peligro de extinción". El literal e) de este mismo artículo indica que uno de los objetivos es el de "asegurar la conservación y fomento de la vida silvestre para su utilización racional en beneficio de la población".



Por norma general, el Artículo 205 del Reglamento a la Ley Forestal prohíbe "la colección, movilización, y exportación de especímenes o elementos constitutivos de una especie endémica, salvo en los casos en que la investigación científica no pueda realizarse en el área natural o dentro del país y sea de trascendental importancia para la supervivencia de la especie".

El Artículo 206 del reglamento tiene relación con el concepto de biodiversidad cuando indica que el ingreso a las áreas naturales del Estado, con fines científicos, "será autorizado por el Director Ejecutivo del Programa Nacional Forestal, mediante la correspondiente licencia, debiendo los interesados sujetarse a las siguientes disposiciones: a) si los estudios o investigaciones requieren de colección de especies, especímenes, elementos constitutivos, muestras o materiales, el Programa Nacional Forestal determinará las cantidades, condición física o biológica, tiempos y lugares de colección; calificará los métodos de colección, medio de transporte y tratamientos permitidos;"

Objetivos del Sistema de Areas Naturales y Manejo de la Flora y Fauna Silvestres

Artículo 197: "El establecimiento del sistema de áreas naturales del Estado y el manejo de la flora y fauna silvestres, se rige por los siguientes objetivos básicos:

- a) Propender a la conservación de los recursos naturales renovables acorde con los intereses sociales, económicos y culturales del país;
- b) Preservar los recursos sobresalientes de flora y fauna silvestres, paisajes, reliquias históricas y arqueológicas, fundamentados en principios ecológicos;
- c) Perpetuar en estado natural muestras representativas de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, sistemas acuáticos, recursos genéricos y especies silvestres en peligro de extinción;
- d) Proporcionar oportunidades de integración del hombre con la naturaleza; y,
- e) Asegurar la conservación y fomento de la vida silvestre para su utilización racional en beneficio de la población".

Ingreso a las Áreas Naturales y Colección de Especies

Artículo 205: "Se prohíbe el ingreso a las Áreas Naturales del Estado portando armas, implementos de colección, explosivos, tóxicos, contaminantes, especies vegetales, material vegetativo, especies animales y en general todo aquello que atente a la integridad del área.

La colección, movilización y exportación de especímenes o elementos constitutivos de una especie endémica, están prohibidas, salvo en los casos en que la investigación científica no pueda realizarse en el área natural o dentro del país y sea de trascendental importancia para la supervivencia de la especie.

Igualmente queda prohibida la colección y extracción de especímenes, elementos constitutivos de la vida silvestre y otros materiales, así como ocasionar daños a las especies y recursos existentes salvo lo prescrito en el artículo 206.

En las Áreas de Caza y Pesca, se permitirá el ingreso portando armas de caza e implementos de pesca deportiva previa la adquisición de la licencia respectiva, de acuerdo con lo que prevé el artículo 208 del presente Reglamento".

Ingresos con Fines Científicos

Artículo 206: "El ingreso con fines científicos será autorizado por el Director Ejecutivo del Programa Nacional Forestal, mediante la correspondiente licencia, debiendo los interesados sujetarse a las siguientes disposiciones:

- a) Si los estudios o investigaciones requieren de colección de especies, especímenes, elementos constitutivos, muestras o materias, el Programa Nacional Forestal determinará las cantidades, condición física o biológica, tiempos y lugares de colección; calificará los métodos de colección, medios de transporte y tratamientos permitidos."

Licencias

Artículo 227: "Las actividades de colección, comercio interno y externo de especímenes o elementos constitutivos de la vida silvestre, requieren de la correspondiente licencia otorgada por el Programa Nacional Forestal, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos para cada caso".

Reformas al Reglamento General a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre

Mediante Decreto Ejecutivo 346 publicado en el Registro oficial No 73 de 9 de Mayo del 2000 se reformaron varios artículos del reglamento para incluir normas sobre el manejo forestal sustentable de los bosques. Entre las principales reformas están aquellas que se refieren al manejo forestal sustentable de los bosques protectores (Art. 12); a la adjudicación y concesión de tierras del patrimonio forestal del Estado a favor de empresas industriales madereras nacionales a excepción de las tierras ocupadas ancestralmente (Art 65); a la posibilidad de reemplazar áreas con bosques nativos en superficies no mayores del 20% del área total adjudicada a organizaciones campesinas para usos de subsistencia (Art. 88); a la delimitación gratuita por parte del Ministerio del Ambiente de tierras de dominio o posesión de comunidades aborígenes (Art. 102); a la aplicación de planes de manejo integral para el aprovechamiento forestal mediante licencia de aprovechamiento de bosques plantados o naturales por parte de propietarios o posesionarios (Arts 106 y 111); a la aplicación de medidas de conservación para bosques nativos a través de los planes de manejo integral para la aplicación de medidas de sostenibilidad respetando la tasa de reposición natural, para el mantenimiento de la cobertura boscosa, para la conservación de la biodiversidad, para el reconocimiento de la corresponsabilidad en el manejo junto con quien tenga la tenencia del bosque y para la reducción de impactos ambientales (De los Planes de Manejo Integral y Programas de Aprovechamiento Forestal Sustentable); a la aplicación por parte del Ministerio del Ambiente de vedas parciales o totales de corto, mediano o largo plazo para proteger los bosques, vegetación y vida silvestre (Art 126); a la concesión de licencias de investigación para especímenes de vida silvestre (art 154); a la prevención y control de incendios forestales por parte del Ministerio del Ambiente (Art 180); a la posibilidad de otorgar concesiones, comodatos, arrendamientos o cualquier otra figura legal adecuada para la prestación de servicios o la utilización sustentable de recursos de las áreas naturales del Estado (Art. 208) y a la definición de lo que constituyen ecosistemas altamente lesionables (Art. 256)

Reglamento de Turismo en Áreas Protegidas

Este reglamento publicado en el Registro Oficial No 1 y 2 Edición Especial de 31 de Marzo del 2003 dentro del Libro VII del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria, se aplica a la actividad turística en las áreas protegidas que será regulada por el Ministerio de Turismo dentro del ámbito de sus competencias y por el Ministerio del Ambiente en lo que se refiere al uso sustentable de los recursos naturales. (Art. 1)

Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero y su Reglamento

Esta ley trata lo relativo al manejo de las especies marinas, como norma concordante y complementaria de esta ley está el Reglamento para cría y cultivo de Especies Bioacuáticas.

Existen también varias regulaciones específicas para la protección del manglar y para la protección de otras especies terrestres y marinas. Como es el Reglamento para la Ordenación, Conservación, Manejo y Aprovechamiento del Manglar⁴³.

Ley de Desarrollo Agrario⁴⁴

Esta tiene un enfoque básicamente económico y si bien incorpora algunos elementos de tipo ambiental, su inclusión no es equilibrada, la Ley busca facilitar la importación de insumos agrícolas, que en gran parte son agrotóxicos. Aunque en la Ley se trata de prevenir estos riesgos no se debe ocultar la realidad que la prevención de estos riesgos en el Ecuador todavía debe contar con mecanismos eficientes, con una legislación de plaguicidas eficaz y de mecanismos de control que reduzcan realmente estos riesgos ambientales.

⁴³ Decreto No. 3327 R.O. 848 de 22 de Diciembre de 1995.

⁴⁴ R.O. 55 de 30 de Abril de 1997



En el artículo tercero De las Políticas Agrarias dispone: “El fomento, desarrollo y protección del sector agrario se efectuará mediante el establecimiento de las siguientes políticas:

- i) fijación de un sistema de libre importación para la adquisición de maquinarias, equipos, animales, abonos, pesticidas e insumos agrícolas, así como de materias primas para la elaboración de estos insumos sin más restricciones que las indispensables para mantener la estabilidad del ecosistema, la racional conservación del medio ambiente y la defensa de los recursos naturales.”

En la reforma de la Ley de Desarrollo Agrario en el Art. 18 se establece que: “Bancos de Germoplasma.- el Estado, a través de las entidades correspondientes, establecerá bancos de germoplasma de productos de consumo básico, para garantizar la conservación del patrimonio genético.”

Este literal de la Ley de Desarrollo Agrario a pesar de que abre las puertas para la libre importación de una serie de insumos y maquinarias que podrían estar afectando al medio ambiente dice sin embargo que éstas se harán cuidando la conservación ambiental, en todo caso la disposición de la Ley no es suficientemente rígida para evitar posibles impactos ambientales.

Normas Internacionales relativas a áreas naturales y vida silvestre

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres conocida principalmente por CITES, Registro Oficial No. 746 de 20 de febrero de 1975.

Recordemos que esta Convención incluye a todas las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio, a todas las especies que podrían llegar a la situación de extinción, y a aquellas especies no afectadas por el comercio. (Artículo 2). La Convención establece varios apéndices que contienen las Listas de especies sometidas a reglamentación con el objeto de prevenir o restringir su explotación.

- Aplicación del Convenio sobre Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Amenazadas, Registro Oficial No. 227 del 7 de diciembre de 1976.
- Enmienda a la Convención sobre el Comercio de Especies de Flora y Fauna Amenazadas de Extinción, suscrita en Bonn, República de Alemania, Registro Oficial No. 755 del 24 de agosto de 1977.
- Decreto No. 3846 ratificase la enmienda al Subpárrafo A del Párrafo 3 del Artículo 11 de la Convención sobre el Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Registro Oficial No. 910 del 8 de abril de 1988.
- Convenio para la Reintegración de la Vicuña en el Ecuador, suscrito en Quito el 2 de agosto de 1990, Registro Oficial No. 885 de 17 de febrero de 1992.
- Apruébase el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, suscrito en Río de Janeiro, Brasil, el 5 de junio de 1992. Ratificación: Registro Oficial de 16 de marzo de 1993.

Este Convenio protege la Diversidad Biológica, entendida como la variabilidad de organismos vivos que constituye una fuente inapreciable de riqueza ecológica, genética, social, económica, científica, educativa, cultural, recreativa y estética. El Convenio considera que si bien asiste a los Estados el derecho de explotar sus recursos biológicos, también les incumbe el deber de preservar la diversidad biológica y de utilizar los elementos que la componen de manera sostenible. Los Estados partes están obligados a identificar los componentes de la diversidad biológica, formular estrategias, planes y programas nacionales, integrar la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, recurrir a los medios de comunicación y a programas educativos para fomentar la concientización del público con respecto a la diversidad biológica, promulgar leyes para proteger especies en peligro, rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados, establecer medios para controlar riesgos derivados de la modificación de organismos mediante la biotecnología, realizar estudios de impacto ambiental con participación de la población, impedir la amenaza de ecosistemas, hábitats o especies autóctonas, facilitar el acceso a recursos genéticos para usos ambientalmente adecuadas con el propósito de compartir de forma justa y equitativa los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de esos recursos.

Uno de los importantes aspectos de este Convenio⁴⁵ suscrito y ratificado por el Ecuador el 16 de marzo de 1993 mediante publicación en el Registro Oficial de la misma fecha, es aquel relacionado con la transferencia de Tecnología. Según el Convenio

"los gobiernos y las organizaciones internacionales deberán promover la transferencia de tecnologías racionales desde el punto de vista ambiental que no estén amparadas por patentes ni sean de dominio público. Deberán también adquirir patentes y licencias comerciales a los países en desarrollo, en el marco de la asistencia para el fomento del desarrollo sostenible. En transferencias de esa índole deberán protegerse los derechos de propiedad intelectual".⁴⁶

De acuerdo a la Decisión 345 que establece el Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales publicada en el Registro Oficial No. 327 de 30 de Noviembre de 1993, en la Disposición Transitoria Tercera se establece que "Los países miembros aprobarán antes del 31 de diciembre de 1994, un Régimen Común sobre acceso a los recursos biogenéticos y garantía a la bioseguridad de la Subregión, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992".

Bosques y Áreas Naturales Protegidas

La cobertura forestal natural del país se concentra en un 80% en la Amazonía, el 13% en la costa y, 7% en la Sierra, estando al momento expuesta a una variada gama de factores de degradación y destrucción. Los 11,5 millones de hectáreas de bosques naturales representan todavía alrededor de 42% del territorio nacional, con pérdidas se calculan entre 140.000 y 200.000 has., ostentando Ecuador una de las tasas de deforestación más altas en Latinoamérica entre 1,2 y 1,7% anual

Frente al proceso de deforestación, la actividad de (re) forestación es muy limitada, contándose al momento con 78.000 has. De bosque plantado, lo cual representa solamente entre 3 y 4% de las pérdidas corrientes de los bosques naturales, situación que pretende corregir el Plan Nacional de Fomento a la Forestación (PLANFOR). (Plan Ambiental Ecuatoriano PAE).

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre regula lo pertinente a la protección, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales desde el Artículo 1 al 68 y en su Reglamento, del Artículos 1 al 196.

De acuerdo al Plan Ambiental entre las causales legales que determinan éstos problemas están:

- El hecho de que la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y su Reglamento sin embargo de permitir una adecuada gestión forestal presenta limitaciones al no considerar al bosque como espacio económico, social y cultural en el que se produce múltiples interrelaciones;
- La Ley de Reforma Agraria y Colonización derogada por la Ley de Desarrollo Agrario no consideró el aprovechamiento sustentable del bosque y propició más bien su destrucción; son limitadas además las regulaciones para controlar la construcción indiscriminada de caminos en áreas forestales y se desconoce y se aplica muy poco las regulaciones que se generan por acuerdos internacionales.

VI. LEGISLACION APLICABLE AL MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES

Todo el Título I de la Ley Forestal contiene disposiciones legales sobre el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales.

Capítulo 1

Del Patrimonio Forestal del Estado (Art.1-4)

Artículo 1: "Constituyen patrimonio forestal del Estado, tierras forestales que de conformidad con la Ley son de su propiedad, los bosques naturales que existan en ellas, los cultivados por su cuenta y la flora y fauna silvestres.

⁴⁵ El texto del Convenio sobre la Diversidad Biológica se publicó en el Registro Oficial No. 647 de 6 de marzo de 1995.

⁴⁶ Cumbre para la Tierra. Programa para el Cambio publicado por el Centro para Nuestro Futuro Común texto de Michael Keating. 1993. página 54.



Formarán también dicho patrimonio, las tierras forestales y los bosques que en el futuro ingresen a su dominio, a cualquier título, incluyendo aquellas que legalmente reviertan al Estado.

Los manglares, aun aquellos existentes en propiedades particulares, se consideran bienes del Estado y están fuera del comercio, no son susceptibles de posesión o de cualquier otro medio de apropiación, y solamente podrán ser explotados mediante concesión otorgada de conformidad con esta Ley y su Reglamento".

Sobre estos bienes no se puede adquirir ningún derecho real (Art. 2)

Capítulo II

De los Bosques y vegetación protectores. (Arts 5-7)

Art. 5 Trata de los bosques y vegetación protectores para adquirir esta calidad deberán contar con uno o más de los siguientes requisitos:

- Tener como función principal la conservación del suelo y la vida silvestre.
- Estar situados en áreas que permitan controlar fenómenos pluviales torrenciales o la preservación de cuencas hidrográficas, especialmente en las zonas de escasa precipitación pluvial,
- Ocupar cejas de montaña o áreas contiguas a las fuentes, corrientes o depósitos de agua
- Constituir cortinas rompevientos o de protección del equilibrio del medio ambiente,
- Hallarse en áreas de investigación hidrológico-forestal,
- Estar localizados en zonas estratégicas para la defensa nacional y
- Constituir factor de defensa de los recursos naturales y de obras de infraestructura de interés público.

Capítulo III

De las tierras forestales y los bosques de propiedad privada. (Arts 8-11)

Art. 8 Trata de las tierras forestales y bosques de propiedad privada

Art. 9 "...Tratándose de bosques naturales, en tierras de exclusiva aptitud forestal, el propietario deberá conservarlos y manejarlos con sujeción a las exigencias técnicas que establezcan los Reglamentos de esta ley"

Art. 10 Trata de obligatoriedad en reforestar las tierras exclusivamente forestales o de aptitud forestales de dominio privado.

Capítulo VIII

De los Incentivos (Arts 53-59)

Entre los incentivos están:

Exoneración del pago del impuesto a la propiedad rural ;

Exoneración de todos los impuestos arancelarios y adicionales en cuanto a maquinaria, equipos de uso exclusivamente forestal así como herramientas, implementos, repuestos etc.;

Las tierras forestales de propiedad privada cubiertas de bosques protectores o de producción permanente y aquellas en las que se ejecuten planes de forestación o reforestación, no serán afectables por la Reforma Agraria.

Reglamento a la Ley Forestal

El Título I del Reglamento se refiere a los recursos forestales estableciendo capítulos sobre el régimen forestal, el patrimonio forestal del Estado, los bosques y vegetación protectores, las tierras forestales y los bosques de propiedad privada, las plantaciones forestales, la producción y aprovechamiento forestales, el control y movilización de productos forestales y de vida silvestre, la investigación y capacitación forestales, los incentivos, la protección forestal y las industrias forestales.

Título IV

De las Infracciones y su Juzgamiento (Arts 81-94)

Determina sanciones de tipo pecuniario que van de uno a diez salarios mínimos vitales dejando a salvo las acciones penales correspondientes así como el decomiso de los productos etc, para aquellos que poden, talen, destruyan, alteren, transformen, adquieran, transporten, comercialicen o utilicen los bosques de áreas de mangle, de productos forestales provenientes de propiedad estatal o privada sin el correspondiente contrato o licencia de autorización.

Normas Internacionales

- Acuerdo para el Establecimiento del Instituto Forestal Latinoamericano de Investigación y Capacitación, suscrito en Roma el 18 de noviembre de 1959 y vigente desde el 23 de enero de 1961.
- Este acuerdo señala que “los países realizarán investigaciones, en especial las de índole aplicada que puedan contribuir eficazmente a la conservación, aprovechamiento y desarrollo adecuadas de los recursos forestales”. (Art. 3).
- Estatutos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (Adhesión del Ecuador Registro Oficial 399 de 21 de enero de 1972).

El estatuto de la UICN establece que "los países tomarán acciones para la protección de los bosques, con inclusión de los territorios" (Art. 1 num. 2 lit. a).

- Tratado de Cooperación Amazónica.

El Artículo 1 de este Tratado señala que “se ejecutarán acciones conjuntas para la conservación y utilización racional de los recursos naturales de los territorios amazónicos”.

- Convención sobre la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas y Naturales de los Países de América. Registro Oficial 990 de 17 de diciembre de 1943. Esta Convención tiene disposiciones sobre la protección de bosques.
- Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED 92) de junio 1992.

En esta conferencia se suscribió la "Declaración de Principios para la Ordenación Sostenible de los Bosques".

- Convenio entre el Ecuador y Suiza a para la Reforestación y Conservación de Recursos Naturales de Areas de Acción de CESA, Registro Oficial No. 856 de 20 de enero de 1992.

Este Convenio tiene por objetivos principales, conservar y mejorar los recursos naturales en áreas deprimidas protegiendo la tierra a través de trabajos de reforestación y otros métodos de conservación, mantener y/o mejorar las economías campesinas a través de un uso adecuado de los recursos naturales y sensibilizar a las organizaciones campesinas a fin de lograr la valorización de los recursos naturales.

El Convenio establece varios rubros que serán financiados por la Confederación Suiza representada por la Dirección de la Cooperación al Desarrollo y de Ayuda Humanitaria (COTESU).

La Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) por su parte se compromete en la ejecución del proyecto, en proveer recursos de contrapartida, en actualizar el plan operativo y en informar oportunamente a COTESU sobre cualquier evento extraordinario.

- Declaración de la Segunda Reunión de los Presidentes de los países Amazónicos del Tratado de Cooperación Amazónico reunida en Manaus.



La Declaración de la segunda reunión de los Presidentes de los países amazónicos del Tratado de Cooperación Amazónica reunida en Manaus entre el 10 y 11 de Febrero de 1992 en cuanto a lo que se refiere a bosques estableció lo siguiente:⁴⁷

- a) El debate internacional sobre bosque debe tener en cuenta que esos ecosistema integran territorios bajo jurisdicción de los estados, donde éstos ejercen plenamente su soberanía. Les cabe a los estados legislar sobre esos espacios y su uso, a la luz de las prioridades nacionales.
- b) Cualquier confederación global sobre recursos forestales debe necesariamente incluir sin discriminación todos los tipos de bosques.
- c) Es fundamental que se reconozca además de los aspectos puramente ambientales, la importancia del bosque como espacio económico, cultural y social. La interacción entre estos elementos forman un todo indivisible, complejo y muy amplio. La políticas forestales constituyen parte importante de las estrategias de desarrollo en nuestros países.
- d) La dimensión económica del bosque comprende el patrimonio natural, forestal, incluyendo las reservas minerales, fuentes energéticas, potencial turístico y posibilidades de ocupación humana para actividades productivas. La dimensión social y cultural consiste en su calidad de hábitat de poblaciones humanas, nativas o no, que dependen de el para su sustento y desarrollo cultural.
- e) Los esfuerzos nacionales dirigidos al desarrollo de modelos para el uso sustentable de los bosques deben ser plenamente apoyados por la comunidad internacional.
- f) Debe enfatizarse el fomento del uso económico del bosque en pie, por sus efectos ambientales, sociales, económicos positivos, pero para ello es indispensable contar con el acceso oportuno y suficiente al mercado de los diversos productos del bosque.
- g) El manejo de los bosques debe conciliar el imperativo de su valoración económica en beneficio de las sociedades nacionales - de manera a asegurarles las comunidades que dependen de ellos niveles dignos de bienestar social con la protección ambiental adecuada. Los países en desarrollo presentan, con respecto a eso, necesidades específicas que deben tenerse en consideración en las decisiones tomadas por la Conferencia del Medio y el Desarrollo.
- h) Las actividades económicas en áreas forestales pueden compatibilizarse con la conservación y protección de los recursos naturales y del medio ambiente. Para eso, los países deben desarrollar estrategias densos sostenibles los bosques y tener acceso a mercados para sus productos que posibiliten su desarrollo sustentable.
- i) Esas estrategias deben buscar compatibilizar acciones de corto plazo con una perspectiva de plazo más largo, que refleje oportunidades futuras. Se debe ampliar el concepto de balance de costos y beneficios, incluyendo equidad social, mayor eficiencia tecnológica de los procesos productivos, conservación de los recursos naturales, conservación de los recursos naturales, respecto de los valores culturales de las poblaciones locales y por su conocimiento de los usos tradicionales del bosque. Esta declaración de los países del Tratado de Cooperación Amazónica se traduce en la declaración de principios sobre bosques que se dictó en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en Junio de 1992.

VII. LEGISLACION APLICABLE A LAS AREAS NATURALES Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRES

Capítulo I

Del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales (Arts 69-71)

Artículo 69: "El patrimonio de áreas naturales del Estado se halla constituido por el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente.

⁴⁷ Base Jurídica y Reglamentaria del Tratado de Cooperación Amazónica. Documento SPT-TCA-ECU-1. Segunda Edición. Octubre de 1992.



Corresponde al Ministro de Agricultura y Ganadería, mediante Acuerdo, la determinación y delimitación de las áreas que forman este patrimonio, sin perjuicio de las áreas ya establecidas por leyes especiales, decretos o acuerdos ministeriales anteriores a esta Ley."

Art. 71: "El patrimonio de áreas naturales del Estado deberá conservarse inalterado...Este patrimonio es inalienable e imprescriptible y no puede constituirse sobre él ningún derecho real"

De la conservación de la flora y fauna silvestres III (Arts 74-78)

Artículo 75: "En las unidades del patrimonio de áreas naturales del Estado, que el Ministerio de Agricultura y Ganadería determine, se controlará el ingreso del público y sus actividades, incluyendo la investigación científica.

En los Reglamentos se fijarán las tarifas de ingresos y servicios y los demás requisitos que fueren necesarios."

Normas Internacionales

- Adhesión del Ecuador al Estatuto de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, Registro Oficial No. 399 de 21 de enero de 1972.
- Convenio sobre la Protección de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, Registro Oficial No. 184 de 15 de noviembre de 1972.

Este Convenio establece los estatutos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos de la cual el Ecuador es parte.

- Convenio para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, Registro Oficial No. 581 de 25 de junio de 1974.

Este Convenio protege el Patrimonio Cultural y Natural de las partes considerado como monumentos, lugares, formaciones geológicas de valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.

El Convenio indica que cada parte procurará dentro de lo posible adoptar políticas como instituir servicios, desarrollar estudios de investigación, adoptar medidas jurídicas, científicas, administrativas y financieras, facilitar la creación de centros nacionales o regionales para proteger, conservar y valorizar el Patrimonio Cultural y Natural.

El Convenio crea en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura un Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Cultural y Natural de valor universal excepcional denominado "el Comité del Patrimonio Mundial" (Artículo 8).

El Convenio en el Artículo 15 crea el Fondo para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural Mundial de valor Universal Excepcional denominado "el Fondo del Patrimonio Mundial".

El Convenio crea en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura un Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Cultural y Natural de valor universal excepcional denominado "el Comité del Patrimonio Mundial" (Artículo 8).

El Convenio en el Artículo 15 crea el Fondo para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural Mundial de valor Universal Excepcional denominado "el Fondo del Patrimonio Mundial".

Recursos Costeros y el Mar

El manejo de los recursos costeros en el Ecuador presenta graves problemas si consideramos que ninguna otra región del país ha sufrido en las últimas tres décadas cambios tan intensos como la zona costera. La sobrepesca de varias especies, el deterioro de la calidad del agua, las presiones y afectaciones a los manglares, la inadecuada ocupación de las playas, la contaminación por desechos provenientes de varias fuentes, la marginalidad social y económica de la población son consecuencias del acelerado crecimiento poblacional y de las actividades productivas que provocan problemas ambientales.



A estos factores se unen los conflictos de interés de varias actividades como son y la actividad camaronera y la preservación de manglares, la producción agrícola de exportación con la producción de camarones, la actividad minera y producción de camarones, el turismo con la pesca y la conservación. Entre las causas legales de estos problemas están las siguientes:

- a) Las disposiciones legales nacionales aplicables a esta materia no siempre consideran las particularidades de la zona por tanto en muchos casos resultan insuficientes para resolver varios conflictos.
- b) La Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero regula actividades pesqueras en todas sus fases y prohíbe la destrucción del manglar y la conversión de aguas sin el debido tratamiento. El Reglamento para el uso y cultivo de especies bioacuáticas determina que las áreas permisibles para esta actividad no deben afectar los sistemas ecológicos, áreas protegidas y zonas de desarrollo urbano y agrícola, pero a pesar del contenido de estas disposiciones legales de conservación el avance de la destrucción del ecosistema de manglar y el aumento de los problemas de contaminación hídrica en las corrientes de los estuarios provocada por diferentes fuentes no ha disminuido.

Como soluciones legales al problema se debe establecer la necesidad de codificar y divulgar las leyes vigentes que sean aplicables a la gestión ambiental de las zonas costeras⁴⁸.

VIII. LEGISLACION APLICABLE A LA PESCA Y DESARROLLO PESQUERO

Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero⁴⁹

La Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero contribuye a regular la biodiversidad respecto a los recursos ictiológicos controlando la actividad pesquera en sus distintas fases: extracción, cultivo, procesamiento, comercialización y actividades conexas para el aprovechamiento de los recursos bioacuáticos.

El título uno de las disposiciones generales establece las atribuciones del Estado en las que consta aquella que señala que "los recursos bioacuáticos existentes en el mar territorial, aguas marítimas interiores, ríos, lagos, canales naturales y artificiales son bienes nacionales y sus uso racional y aprovechamiento será controlado por el Estado" (Artículo 1).

Los siguientes artículos de esta Ley se relacionan directamente con la conservación de la biodiversidad ictiológica:

Artículo 4: "El Estado impulsará la investigación científica y, en especial, la que permita conocer las existencias de recursos bioacuáticos de posible explotación, procurando diversificarla y orientarla a una racional utilización".

El Artículo 5 dispone que son atribuciones del Estado vigilar que el "aprovechamiento de los recursos pesqueros contribuya al fortalecimiento de la economía, a la expansión del sector pesquero y al control de la industria y comercialización pesqueras".

Artículo 20: "Las actividades de la pesca, en cualquiera de sus fases, podrán ser prohibidas, limitadas o condicionadas mediante Acuerdo expedido por el Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos cuando los intereses nacionales así lo exijan, previo dictamen del Consejo Nacional de Desarrollo Pesquero".

Artículo 21: "La fase de cultivo de las especies bioacuáticas comprende el desove, cría y producción de las mismas, los que se realizarán cuidando de no interrumpir el proceso biológico en su estado natural y de no atentar contra el equilibrio ecológico con el objeto de obtener una producción racionalizada".

Artículo 28: "El Ministerio de Industrias, Integración, Comercio, y Pesca fijará anualmente los volúmenes máximos, tamaños y especies de pesca permitidos, de acuerdo a los resultados de la investigación científica, estimaciones técnicas y a las necesidades de conservación de los recursos bioacuáticos".

Artículo 30: "El Ministerio de Industrias, Integración, Comercio y Pesca realizará la pesca de investigación, a través de sus organismos especializados; podrá también autorizarla a personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras con sujeción al Reglamento.

48 Políticas y Estrategias Ambientales, Plan Ambiental Ecuatoriano PAE, C.A.A.M., Febrero de 1996.

49 La Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero fue expedida mediante publicación en el R.O. No. 497 de 19 de febrero de 1974; posteriormente fue reformada mediante Decreto Ejecutivo No. 03 de 31 de julio de 1985, R.O. No. 252 de 19 de agosto de 1985.

Los resultados de la investigación serán comunicados a los organismos competentes del Estado para los fines de estudio consiguientes".

El Artículo 47 prohíbe: la conducción de aguas servidas sin el debido tratamiento en las playas; la destrucción o alteración de manglares, y la instalación de viveros o piscinas en zonas declaradas de reserva natural.

Reglamento a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero⁵⁰

Este Reglamento señala en el Artículo 10 que "los establecimientos de procesamientos de productos pesqueros deberán reunir los siguientes requisitos básicos:

f) disponer de medios para evitar la contaminación ambiental.

El Artículo 15 dispone que "la pesca obtenida no deberá ser expuesta a contaminación".

Reglamento para el Uso y Cultivo de Especies Bioacuáticas⁵¹

El Artículo 1 detalla las fases para el cultivo y cría de especies bioacuáticas: desove, cría y reproducción, cuidado de no interrumpir el proceso biológico en su estado natural con el objeto de obtener una producción racionalizada.

El Artículo 2 dispone que para el cultivo y cría de especies bioacuáticas en aguas de mar, de fondos marinos, zonas intermareales, tierras altas sin vocación agrícola, cuerpos de aguas interiores y continentales, técnicamente permisibles, podrán utilizarse todos los sistemas artificiales y/o naturales, que aseguren la explotación racional del ciclo vital de las especies.

El Artículo 3 señala que las áreas técnicamente permisibles serán aquellas que no afecten al sistema ecológico, entre otros factores. El Artículo 12 dispone que entre las obligaciones de los acuacultores está vigilar y cuidar las áreas de manglares y zonas agrícolas colindantes, denunciar a las autoridades competentes los hechos atentatorios contra tales zonas (literal b), y utilizar los sistemas previstos por los organismos competentes para evitar la contaminación del lugar (Literal c). El mismo artículo define las obligaciones para los acuacultores entre las que destacan observar y cumplir con las disposiciones de la Ley Forestal, Política Marítima, reglamentos y demás leyes afines.

En el Artículo 13 se describen las prohibiciones para los acuacultores entre las que mencionamos las siguientes:

- Destruir o alterar manglares (literal b).
- Construir o alterar las propiedades físico químicas y micro biológicas del suelo con aptitud agrícola y/o forestal colindantes (literal d).
- Conducir aguas servidas y residuales sin el empleo de medios técnicos que eviten la contaminación del medio (literal e).
- Instalar viveros o piscinas en zonas declaradas como áreas naturales por el Estado (literal f).

Normas Internacionales

- Convención Constitutiva de la Organización Marítima Internacional (OMI) ratificación 12 de julio de 1956, Registro oficial No. 809 de 5 de mayo de 1955 vigencia desde el 17 de marzo de 1958.
- Convenio Internacional sobre Líneas de Carga 1966 Ratificación 12 de enero de 1976 Registro oficial No. 925 del 6 de noviembre de 1975, vigencia desde el 21 de julio de 1968.

⁵⁰ Registro oficial No. 613 de 9 de agosto de 1974

⁵¹ Fue sancionado por Decreto Ejecutivo 1062 de 26 de agosto de 1985 y publicado en el Registro Oficial No. 262 de 2 de Septiembre de 1985.



- Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por Buques 1973 y Protocolo MARPOL 78 Ratificación 18 de agosto de 1990 Registro Oficial No. 432 de 8 de mayo de 1990 vigente desde el 30 de marzo de 1983.
- Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias 1972.
- Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS). Es un organismo intergubernamental con personería jurídica de derecho internacional establecida por el Convenio de 18 de agosto de 1952, suscrito por Ecuador, Chile y Perú Colombia se adhirió el 9 de agosto de 1979

Dentro de dicha organización se han firmado los siguientes convenios en temas de protección ambiental:

- Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en caso de Emergencias R.O. 579 de 15 de septiembre de 1983.
- Protocolo Complementario del acuerdo sobre la Cooperación Regional para el combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras sustancias nocivas R.O. 863 de 29 de enero de 1988.
- Ratificase el Convenio para la Protección del Medio Ambiente y de la Zona Costera del Pacífico R.O. 601 de 18 de octubre de 1983
- Protocolo para la Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación Radioactiva. R.O. 563 de 8 de noviembre de 1994
- Protocolo para la Administración de las Áreas Costeras y marinas Protegidas del Pacífico Sudeste.
- Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de indemnización de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos OMI 1971.
- Convenio que Crea la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, Registro Oficial No. 213 de 28 de diciembre de 1972.
- Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar por vertimiento y otras materias OMI 1972
- Convenio sobre Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas y Cooperación Marítima entre las Repúblicas del Ecuador y Colombia, Registro Oficial No. 17 de 3 de febrero de 1976.
- Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas Registro Oficial No. 579 de 15 de septiembre de 1983.
- Aprobación de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas, Registro Oficial No. 755 de 24 de agosto de 1987.
- Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero Registro Oficial No. 504 de 21 de agosto de 1990.
- Convenio que crea la Organización Atunera del Pacífico Oriental Registro Oficial No. 406 del 29 de marzo de 1990.
- Convenio Internacional sobre Cooperación y Lucha contra la contaminación por Hidrocarburos ORPC 1990.
- Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas, Registro Oficial No. 33 de 24 de septiembre de 1992.

Esta Convención protege las funciones ecológicas fundamentales de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una flora y fauna características especialmente de aves acuáticas (Considerandos).

De acuerdo al Artículo 1, numeral 1 de la Convención se entiende por humedales "las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuyas profundidades en marea baja no excedan de 6 metros".

El Artículo 1, numeral 2 define como "aves acuáticas las que dependen ecológicamente de los humedales".

El Artículo 2 dispone que cada parte contratante designará humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la Lista de Humedales Importancia Internacional. El numeral 6 del Artículo 2 establece que "cada parte contratante deberá tener en cuenta sus responsabilidades de carácter internacional con respecto a la conservación, gestión y uso racional de las poblaciones migradoras de aves acuáticas".

En el Artículo 8 se designa a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales como la oficina permanente para la aplicación y administración de la Convención.

- Apruébase el Convenio Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena, Registro Oficial No. 648 de 22 de marzo de 1991.
- Adhiérese al Convenio Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena, Registro Oficial No. 660 del 10 de abril de 1991.
- Convenio Internacional para la Reglamentación de la Pesca de la Ballena, suscrito en Washington el 2 de diciembre de 1946, Registro Oficial No. 856 del 20 de enero de 1992.

Este Convenio en los considerandos reconoce el interés que tienen las naciones del mundo para salvaguardar, para las futuras generaciones los grandes recursos naturales representados por las ballenas, considerando que la historia de la captura de la ballena ha presenciado los abusos de pesca en una área tras otra y en una especie tras otra de éstos cetáceos, hasta el punto que se ha hecho indispensable proteger todas las especies de ballenas de futuros abusos. (Considerandos).

El Convenio establece un plan que contiene mecanismos de inspección de pesca de ballenas, prohibición de capturas o matanzas, prohibiciones de utilizar buques-factoría, límites de pesca de ballenas azules, prohibición total de pesca de ballenas azules y de otras especies que sean inferiores a ciertos tamaños establecidos.

El Artículo 8 establece una excepción en el sentido de que "cualquier Gobierno contratante podrá otorgar a cualquiera de sus nacionales un permiso especial, en el que se autorice a éste nacional, matar, capturar, y tratar ballenas con fines de investigación científica, sujeto a las restricciones respecto al número, así como a las condiciones que los gobiernos contratantes estimen imponer; y la matanza, captura y tratamiento de las ballenas, con arreglo a las disposiciones de este artículo, estarán exentos del procedimiento de este Convenio".

El Artículo 3 crea la Comisión Internacional de Pesca de la Ballena, la misma que administrará las disposiciones constantes en el plan y adoptará las regulaciones concernientes a la conservación y utilización de los recursos balleneros. Las partes contratantes notificarán sobre informaciones estadísticas a la Oficina Internacional de Estadística de la Pesca de Ballenas en Sandefjord, Noruega, o a cualquier otro organismo de la Comisión designe.

IX. LEGISLACION APLICABLE SOBRE MANGLARES Y ECOSISTEMAS ALTAMENTE LESIONABLES

Manglares

El mangle es un ecosistema con especiales características ecológicas, los bosques de mangle contribuyen a mantener el equilibrio ecológico, "garantizan la supervivencia de especies bioacuáticas, aseguran la sedimentación costera, incrementan la cubierta vegetal, protegen el territorio continental y evitan la contaminación ambiental."⁵²

52 Eduardo Haro Mancheno. Análisis del Decreto 2619 en Fascículo Mensual de Legislación. Abril 1995. No. 2. Legis.



Solamente desde el año 1985, se expide el Decreto Ejecutivo No. 824A que declara de interés público la conservación, protección y reposición de los bosques de manglar existentes en el país y se prohíbe en consecuencia su explotación y tala. Posteriormente mediante reforma al artículo 1 de la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre se estableció que los manglares aún aquellos existentes en propiedades particulares constituyen parte del Patrimonio Forestal del Estado, “están fuera del comercio, no son susceptibles de posesión o de cualquier otro medio de apropiación, y solamente podrán ser explotados mediante concesión...” El antiguo Reglamento sobre la Explotación de Manglares, a pesar de establecer límites y cupos para la explotación, daba lugar a que se cometan abusos por parte de los explotadores en vista de que el control administrativo por parte de las respectivas autoridades era muy deficiente, como sucede incluso actualmente.

"Con la legislación existente parecería que están sentadas las bases para la protección absoluta del manglar; sin embargo, la práctica de tala ha continuado debido a la deficiente gestión en la materia y a la falta de coordinación entre los órganos competentes: DINAF, DIGMER, INDA Subsecretaría de Recursos Pesqueros e CNRH".⁵³

El problema para aplicar la legislación que pretende conservar y proteger el manglar reside en la falta de coordinación administrativa entre las distintas instituciones competentes, al punto que existen casos como el de la Reserva Ecológica Manglares Churute donde se autorizó la instalación de camaroneras.⁵⁴

Otras dificultades que existen para controlar las concesiones que se otorgan son las siguientes:

- a) El apareamiento ilegal de camaroneras cuyos dueños inician sus trámites para la concesión después de que estas han sido construidas. Aunque las concesiones de áreas para piscinas están suspendidas, hasta comienzos de 1986 todavía un 38% de las camaroneras operaban ilegalmente.
- b) La tala de manglares pequeños para construir piscinas no deja huella visible que permita comprobar la destrucción del manglar.
- c) Las inspecciones poco cuidadosas han permitido la construcción de piscinas en tierras altas como si fueran zonas de playa, bahía y manglares.
- d) Las áreas a las que se puede llegar sólo mediante embarcaciones menores, no permiten adecuadas inspecciones y el seguimiento permanente de las actividades.

Estudios técnicos sobre los manglares, determinaron que entre el período de 1969 a 1991 el manglar disminuyó en un 20%, por lo cual mediante Decreto No. 1907 publicado en el Registro Oficial de 13 de julio de 1994 se declaró la veda total de la tala de bosques de manglar. Mediante Decreto 2619 de 27 de marzo de 1995 se ratificó la decisión del Gobierno Nacional de proteger el área de manglares de todo el litoral ecuatoriano especialmente de la zona norte de la Provincia de Esmeraldas

Con el afán de resolver esta falta de coordinación en el control y manejo del ecosistema de los manglares se expide en diciembre de 1995 el Reglamento para la Ordenación, Conservación, Manejo y Aprovechamiento del Manglar⁵⁵.

De acuerdo a dicha norma se definió al Manglar como “el ecosistema que incluya toda comunidad vegetal integrada por un área nuclear y sus zonas de transición compuesta por: árboles y arbustos de diferentes familias, que poseen adaptaciones que les permiten colonizar terrenos anegados y sujetos a inundaciones de agua salada: otras especies vegetales asociadas, la fauna silvestre y los componentes abióticos...” Art. 2.

Es decir, se define en forma integral lo que se considera el ecosistema del manglar, se determina en forma obligatoria que será la Comisión Nacional de Manejo de Recursos Costeros (Art. 3) la encargada de incluir a este ecosistema en los planes de manejo correspondientes determinando las zonas de amortiguamiento y transición. Pero sobre todo este reglamento busca determinar la responsabilidad principal del MINISTERIO DEL AMBIENTE en la protección de este ecosistema sin perjuicio de la competencia de la Armada Nacional y de la Policía Marítima dejando en claro que la aprobación de los estudios de aprovechamiento del manglar corresponde al MINISTERIO DEL AMBIENTE así como también la coordinación y organización del manejo de dicho recurso.

⁵³ Pérez, et al, 1986:21, citado por Merino, op. cit.: 130.

⁵⁴ Arriaga et al, 1986: III, cit. por Merino, Ibid: 130.

⁵⁵ Registro Oficial No. 848 de 22 de diciembre de 1995.

Concordancias

- Acuerdo No. 212. Considérase protegidas por el Estado a todas las especies de tortugas marinas existentes en aguas territoriales ecuatorianas. Registro Oficial 581 del 12 de diciembre de 1990.
- Acuerdo No. 062. Declárase la veda total a nivel nacional de los moluscos bivalvos. Registro Oficial 654 del martes 2 de abril de 1991.
- Acuerdo No. 0277 Declárase al cóndor andino *Vultur gruphus* ave símbolo de la patria, protegido como tal, en forma indefinida. Registro Oficial 716 de 1 de julio de 1991.
- Acuerdo No. 615. Establécese en todo el territorio nacional el período de veda, para la captura, procesamiento y comercialización del camarón marino. Registro Oficial 847 de 7 de enero de 1992.
- Acuerdo No. 007. Prohíbese la captura de larvas y post-larvas de camarón marino mediante el uso de redes de arrastre accionadas por embarcaciones motorizadas o no, o por cualquier otro artificio mecánico accionado desde tierra o sobre el agua; permitiéndose la captura únicamente con artes de pesca menores que pueden ser accionadas por un máximo de dos personas. Registro Oficial 873 del 12 de febrero de 1992.
- Decreto Ejecutivo No. 3570. Prohíbese la captura, extracción, transporte, procesamiento y comercialización interna y externa de holoturias (pepinos de mar) en el Archipiélago de Galápagos. Registro Oficial 994 del 6 de Agosto de 1992.
- Acuerdo No. 006. Prohíbese la captura de calamar en aguas territoriales ecuatorianas a la flota pesquera industrial extranjera asociada. Registro Oficial 53 del 26 de octubre de 1992.
- Acuerdo No. 621. Establécese en todo el territorio nacional el período de veda, para la captura, procesamiento y comercialización del camarón de profundidad, de larvas, post-larvas y juveniles de camarón marino. Registro Oficial 107 del 14 de Enero de 1993.
- Acuerdo No. 011. Prohíbese el desembarco, industrialización, procesamiento y comercialización de atún aleta amarilla cuando este producto se encuentre sujeto a embargos y penalidades de otros mercados. Registro Oficial 156 del 26 de marzo de 1993.
- Acuerdo No. 075. Declárase la veda total de nivel nacional para la extracción, procesamiento y comercialización interna y externa del recurso bioacuático langosta, de las especies *Panulirus gracilis* y *Panulirus penicillatus*, por un período de 7 años, contados a partir de la vigencia de este Acuerdo. Registro Oficial 228 del 8 de Julio de 1993.
- Decreto 2619 de 27 de mayo de 1995. Ratifica la protección del área de manglar en todo el litoral ecuatoriano, en especial en la Zona Norte de Esmeraldas.

Los Ecosistemas Frágiles

Entre los principales ecosistemas, -calificados así, ya sea por su alto grado de biodiversidad y endemismo, por sus bellezas escénicas y/o por sus funciones en el mantenimiento del equilibrio ecológico-, se presentan algunos particularmente frágiles, es decir en los que pequeñas intervenciones exógenas pueden provocar importantes alteraciones y en ocasiones, originar su deterioro. El PAE reconoce cinco importantes ecosistemas del país que presentan condiciones de fragilidad: Los Páramos, la Amazonía, las Islas Galápagos, las Zonas Agrícolas de Montaña y los Sistemas Lacustres.

X. LEGISLACION APLICABLE A LA PROTECCION Y CONSERVACION DE LOS PARAMOS

Según el Plan Ambiental Ecuatoriano “los páramos en el Ecuador ocupan una superficie considerable de la zona interandina. Esta formación localizada entre los 3.500 y 4.400 metros sobre el nivel del mar y resultante de una asociación de clima, vegetación y suelo, está siendo intervenida inadecuadamente, con la consecuente afectación al propio ecosistema y a los recursos vegetales, animales e hídricos que en ellos se encuentran.



La presión sobre el ecosistema se manifiesta en cambios en el uso de la tierra, sobre-explotación del suelo, quemas, caza indiscriminada, extracción de piedra pómez e introducción de especies, sobre todo vegetales. El pastoreo y sobre pastoreo con especies ajenas al ecosistema (bovinos, equinos, etc.) en contraste con las especies nativas como los camélidos que casi han desaparecido, también crean graves problemas en los páramos.

La legislación aplicable a la protección y conservación de los páramos es muy amplia, así para efectos del manejo y protección del suelo existen disposiciones en la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, en la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario; en la Ley Forestal, Ley de Aguas y Ley de Desarrollo Agrario.

La Ley Forestal en el Artículo 5 que se refiere a los bosques y vegetación protectores considera de alguna manera a la protección de los páramos mediante esta figura: “Art. 5 Se consideran bosques y vegetación protectores aquellas formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que cumplan con uno o más de los siguientes requisitos:

- a) Tener como función principal la conservación del suelo y la vida silvestre.
- b) Estar situados en áreas que permitan controlar fenómenos pluviales torrenciales o la preservación de cuencas hidrográficas, especialmente en las zonas de escasa precipitación pluvial.
- c) Ocupar cejas de montaña o áreas contiguas a las fuentes, corrientes o depósitos de agua;
- d) Constituir cortinas rompevientos o de protección del equilibrio del medio ambiente;
- e) Hallarse en áreas de investigación hidrológico-forestal;
- f) Estar localizados en zonas estratégicas para la defensa nacional; y,
- g) Constituir factor de defensa de los recursos naturales y de obras de infraestructura de interés público.”

Y también el “Art. 8 Entiéndese por tierras forestales, aquellas que por sus condiciones naturales, ubicación, o por no ser aptas para la explotación agropecuaria, deben ser destinadas al cultivo de especies maderables y arbustivas, a la conservación de la vegetación protectora, inclusive la herbácea y la que así se considere mediante estudios de clasificación de suelos, de conformidad con los requerimientos de interés público y de conservación del medio ambiente.”

En el Reglamento a la Ley Forestal

Los artículos 4 y 11 tienen relación con los páramos.

“Art. 4.- Al delimitar las áreas del Patrimonio Forestal del Estado, el Ministerio de Agricultura y Ganadería incluirá las tierras que por cualquier título hubieren ingresado al dominio público, inclusive las baldías, siempre que reúnan uno de los siguientes requisitos:

- a) Tener aptitud forestal de acuerdo a la clasificación agrológica;
- b) Hallarse cubiertas de bosques protectores o productores; y,
- c) Hallarse cubiertas de vegetación protectora.”

Art. 11.- Son bosques y vegetación protectores aquellas formaciones vegetales, naturales o cultivadas, arbóreas, arbustivas o herbáceas, de dominio público o privado, que estén localizadas en áreas de topografía accidentada, en cabeceras de cuencas hidrográficas o en zonas que por sus condiciones climáticas, edáficas e hídricas no son aptas para la agricultura o la ganadería. Sus funciones son las de conservar el agua, el suelo, la flora y la fauna silvestre.”

Los artículos 29 y 31 de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario se refieren a la conservación del Suelo:

“Art. 29.- El Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de sus organismos especializados, adoptará las medidas aconsejadas por las consideraciones ecológicas que garanticen la utilización racional del suelo y exigirá que las personas naturales o jurídicas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales u obras de infraestructura que afecten negativamente a los suelos, adopten las medidas de conservación y recuperación que, con los debidos fundamentos técnicos y científicos determinen las autoridades competentes.

Art. 31.- El Ministerio de Educación incluirá en sus respectivos planes de estudio, el conocimiento, manejo y conservación de los recursos naturales renovables. El Ministerio de Agricultura y Ganadería, por su parte, realizará jornadas, seminarios, simposios, certámenes y eventos técnicos y científicos, de conservación de dichos recursos, con participación de las organizaciones campesinas, así como campañas de educación popular.”

En lo institucional el Ministerio del Ambiente carece de políticas, estrategias y planes específicos para las variadas áreas de páramo, hay múltiples instituciones que tienen por ley la decisión sobre los páramos, sin embargo se carece de mecanismos de coordinación que les permita actuar dentro de un marco de concertación y con normas adecuadas, según el Plan Ambiental Ecuatoriano es necesario generar las directivas que fueren menester, para posibilitar que los páramos sean administrados en el marco de una norma legal y reglamentos específicos; establecer mecanismos de control y de coordinación institucional a fin de que las acciones que el Estado promuevan se enmarquen en el desarrollo sostenible; generar directivas en forma coordinada, por parte de las instituciones y organizaciones relacionadas con este ecosistema, a fin de procurar su manejo sustentable.

XI. LEGISLACION APLICABLE A LA CONSERVACION Y PROTECCION DE LAS AREAS NATURALES Y LA VIDA SILVESTRE DE LA AMAZONIA

La Región Amazónica Ecuatoriana (RAE)“comprende una superficie de 118.000 km², está constituida por la alta amazonía desde los 3.000 metros sobre el nivel del mar al este de la Cordillera de los Andes hasta los 300 metros sobre el nivel del mar en Lago Agrio y por la baja amazonía desde los 300 metros sobre el nivel del mar hasta los 180 metros sobre el nivel del mar (Nuevo Rocafuerte, Río Napo en la frontera con el Perú). Está conformada por las provincias de Sucumbíos, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. La RAE es la principal cuenca sedimentaria del Ecuador (Oriente) con demostrada presencia de hidrocarburos comerciables”.⁵⁶

Sus características topográficas y climáticas han permitido el desarrollo de una especial biodiversidad, una de las mayores a nivel mundial. La RAE incluye uno de los sectores más húmedos de la cuenca amazónica, la región de Napo es considerada una de las mayores en abundancia y diversidad de vida silvestre en el mundo, como consecuencia de esto el Ecuador, está en el quinto lugar en el mundo en lo que se refiere al número de mamíferos, el cuarto en aves, el tercero en anfibios y reptiles, el segundo en mariposas y el sexto en plantas angiospermas (Fundación Natura, 1991). En los últimos quince años, la Región Amazónica Ecuatoriana ha sufrido graves impactos a sus ecosistemas. La acelerada colonización desde la iniciación de las actividades de exploración y explotación petrolera en los años setenta ha producido elevadas tasas de crecimiento poblacional, un descontrolado proceso de deforestación, la destrucción de recursos naturales y la construcción de vías y caminos secundarios de penetración.

A pesar de que la actividad petrolera es la que mayores recursos económicos genera para el Estado, las actividades agropecuarias presentan la mayor generación de empleos en la Región, seguida por las actividades de servicios. El Tratado de Cooperación Amazónica⁵⁷ ha enfocado varios aspectos críticos sobre los que se deberá realizar esfuerzos para lograr el desarrollo sustentable de la Región Amazónica del Ecuador, estos son, entre otros: (a) la necesidad de coordinar la explotación petrolera y minera y de otras actividades productivas para canalizar su inversión hacia objetivos regionales específicos; (b) la ampliación del conocimiento sobre la utilización sostenida de sus ecosistemas, para brindar a sus pobladores alternativas viables, ecológica y económicamente, que reduzcan la destrucción y desperdicio de los recursos naturales; y, (c) el fortalecimiento de la estructura legal, institucional y administrativa para que los organismos regionales puedan asumir la responsabilidad de la conducción del desarrollo. Entre los objetivos de conservación y desarrollo que se ha planteado el Tratado de Cooperación Amazónica para reforzar las estrategias anteriores, están los de: (a) racionalizar el uso de los recursos naturales en base a un manejo ambiental; y (b) manejar la política petrolera actual para incluir las dimensiones ambientales y de estímulo regional. Lo concerniente a la conservación y protección de las áreas naturales y de la vida silvestre de la Amazonía Ecuatoriana se encuentra reglado por la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre, de conformidad con las disposiciones legales a las que nos hemos referido.

56 Diagnóstico Regional y Formulación del plan de Ecodesarrollo para la RAE. Julio 1995. Consultores: Gustavo Pinto Arteaga, Fausto Muñoz Rivadeneira, Fernando Reyes Cisneros, Johny Hernández Bermeo, Ramiro Bermudes Almeida, Patricio Donoso Miño.

57 Reunión Internacional de Organismos de Planificación Central y Desarrollo Amazónico, Documento SPT-TCA-ECU-10, páginas 62-63.



Ley de Colonización de la Región Amazónica

No podemos dejar de mencionar dentro del manejo de la amazonía lo que ha significado la colonización en ésta región, colonización que en su momento fue propiciada y fomentada por el mismo Estado a través de mecanismos legales, entre otros como fue la Ley de Colonización de la Región Amazónica⁵⁸, la misma que califica en el Artículo 1, como “obra nacional de urgente prioridad, la colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana”, sin embargo, la colonización de la RAE no ha sido planificada ni controlada, habiendo ocasionado los impactos ecológicos señalados antes. Para la ejecución de esta prioridad, la ley crea el Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana (INCRAE) como entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería. (Artículo 9).

Entre las disposiciones más importantes de esta ley tenemos:

- **La Colonización Prioritaria, que se encuentra contenida en el Artículo primero y dice.**

Artículo 1: "Se declara obra nacional de urgente prioridad la colonización de la Región Amazónica. Por tanto, es obligación de todas las autoridades y órganos administrativos colaborar y facilitar el proceso colonizador".

- **La Defensa de los Recursos**

Artículo 5: "Todos los programas de colonización tenderán a la defensa de los recursos naturales y al mejor aprovechamiento de las distintas zonas ecológicas".

- **La Zonificación**

Artículo 8: "Los planes de colonización deberán considerar la debida zonificación de la riqueza forestal, el fomento agropecuario, la explotación de minas e hidrocarburos, la creación de nuevos centros urbanos, la reserva de áreas turísticas y las destinadas a la agroindustria".

- **La Competencia Institucional**

Artículo 9: "Para la realización de la obra colonizadora de la Región Amazónica Ecuatoriana se crea el Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana (INCRAE) como entidad de Derecho Público, adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, con personería jurídica, patrimonio y atribuciones que determinan esta Ley, las que serán ejercidas particularmente en las Provincias de Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe".

Artículo 10: "El INCRAE ejercerá las funciones de planificación, coordinación y ejecución de programas de colonización en la Región Amazónica Ecuatoriana".

Artículo 12: "El Ministro de Agricultura y Ganadería será la máxima autoridad de INCRAE en virtud de la especial delegación del Presidente de la República y de cuanto dispone esta Ley".

Artículo 33: "El INCRAE, impulsará el desarrollo agroindustrial de la Región Amazónica Ecuatoriana, con la creación de empresas, de preferencia de economía mixta, que sirven de polo de desarrollo de la colonización".

Como podemos ver en estas disposiciones que lo que la ley busca es aplicar una planificación integral en el proceso de colonización, señalando áreas de reserva forestal y de desarrollo turístico (Artículo 23), así como también sistemas de colonización dirigida o semidirigida por el Estado a través del INCRAE. La colonización espontánea será canalizada hacia los sistemas indicados (Artículo 26). Esta ley tendría un efecto positivo siempre y cuando su aplicación pueda lograr el control de la colonización espontánea cuyo impacto tiene graves consecuencias ambientales para la Región Amazónica Ecuatoriana.

⁵⁸ Registro Oficial No. 504 del 12 de enero de 1978.

Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales⁵⁹

La Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, en el segundo inciso de sus considerandos señala

"Que la conservación del Medio Ambiente Amazónico es motivo de especial preocupación de la Comunidad Nacional e Internacional, por lo que corresponde al Estado ecuatoriano reforzar y mejorar la normatividad y mecanismos para aplicar un modelo de desarrollo compatible con la conservación y defensa de la integridad ambiental de la Región Amazónica Ecuatoriana".

Esta Ley crea el "Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico" financiado con los ingresos provenientes de cada barril de petróleo que se produzca en la Región Amazónica y se comercialice en los mercados interno y externo. La Ley crea el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (Artículo 5), entre sus funciones están las de asesoría legal ambiental, y capacitación y evaluación de proyectos de Ecodesarrollo y campañas de educación ecológica.

Normas Internacionales

- Aprobación y Ratificación del Instituto de la ILEA Amazónica, Registro Oficial No. 132 de 9 de febrero de 1949.
- Convenio Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de Otras Poblaciones Tribales y Semi-Tribales en los Países Independientes, Registro Oficial No. 58 de 10 de mayo de 1972.

El Convenio se aplica a la protección de las poblaciones tribales o semi-tribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. (Artículo 1 lit. a).

El Artículo 4 dispone que en la aplicación del Convenio y en relación a la integración de las poblaciones en cuestión se deberá tomar en cuenta los valores culturales y religiosos y las formas de control social propias de dichas poblaciones y el peligro que puede resultar del quebrantamiento de los valores y de las instituciones de dichas poblaciones.

El Convenio obliga únicamente a aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo. (Artículo 31). El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará cada vez que lo estime necesario a la Conferencia del Convenio, una memoria sobre la aplicación del mismo.

- Tratado de Cooperación Amazónica. Este Tratado fue suscrito por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela el 3 de julio de 1978, establece que: "Las Partes Contratantes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios". (Artículo 1).

Para su aplicación, el Tratado establece los siguientes mecanismos:

- a) Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes.
- b) Consejo de Cooperación Amazónica, integrado por representantes diplomáticos de alto nivel de las Partes Contratantes, que se reunirán anualmente, con atribuciones entre otras, de velar por el cumplimiento de los objetivos y finalidades del Tratado; velar por el cumplimiento de las decisiones tomadas en las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores; recomendar a las Partes la conveniencia u oportunidad de celebrar reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y preparar la Agenda correspondiente.

⁵⁹ Registro Oficial 30 de 21 de Septiembre de 1992.



- c) Secretaría del Tratado, sus funciones "serán ejercidas Pro Tempore por la Parte Contratante en cuyo territorio haya de celebrarse la siguiente reunión ordinaria del Consejo de Cooperación Amazónica" (Artículo 22). "Es la encargada de ejecutar las actividades dispuestas en el Tratado y las ordenadas por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y por el Consejo de Cooperación Amazónica". (Artículo 1 del Reglamento de la Secretaría aprobada el 5 de mayo de 1990 en la Cuarta Reunión del Consejo de Cooperación Amazónica).
- d) Comisiones Nacionales Permanentes, que las Partes crearán y que estarán "encargadas de la aplicación en sus respectivos territorios de las disposiciones de este Tratado, así como de la ejecución de las decisiones adoptadas por las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores y por el Consejo de Cooperación Amazónica, sin perjuicio de otras actividades que les encomiende cada Estado" (Artículo 13).
- e) Comisiones Especiales. "Siempre que sea necesario, las Partes Contratantes podrán constituir Comisiones Especiales destinadas al estudio de problemas o temas específicos relacionados con los fines de este Tratado". (Artículo 24).
- Acuerdo de Cooperación Amazónica entre las Repúblicas del Ecuador y Colombia, Registro Oficial No. 62 del 20 de agosto de 1981.
 - Convenio entre el Ecuador y los Estados Unidos de América sobre Usos Sostenibles para los Recursos Biológicos/Plan de Acción Ambiental. R.O. 550 de 18 de octubre de 1994.

XII. LEGISLACION APLICABLE PARA LA CONSERVACION Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA PROVINCIA DE GALAPAGOS

Las Islas Galápagos constituyen una de las 21 provincias del Ecuador declarada como tal en febrero de 1973, pero que por sus especiales características geográficas y biogenéticas requiere un análisis y tratamiento diferenciado. El territorio constituido por 13 islas y unos 48 islotes casi en su totalidad (97%) fue declarado Parque Nacional quedando bajo el régimen correspondiente de acuerdo a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

Las Islas Galápagos fueron declaradas en 1985 por la UNESCO como Reserva de la Biosfera y por lo tanto están incluidas en las listas de Reserva de la Biosfera y Patrimonio Mundial de la Humanidad. La categoría de Reserva de Biosfera tiene hasta el momento un valor indicativo en la gestión ambiental de las Islas Galápagos, aunque debería reflejarse este tratamiento en una ley especial para Galápagos.

La Ley Orgánica para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos (LOREG)

El Esquema básico de la LOREG consiste en establecer:

- Un esquema institucional sistémico y coordinado que gira alrededor de las resoluciones del Consejo del INGALA. A su vez, este esquema institucional obliga a los organismos del régimen seccional dependiente y a los del régimen seccional autónomo, como los municipios y el Consejo Provincial, a sujetarse a las políticas de conservación y desarrollo sustentable aprobadas por el Consejo del INGALA.⁶⁰

Otras instancias y entidades como la Autoridad Interinstitucional de Manejo de la Reserva Marina, la Junta de Manejo Participativo para la Reserva Marina y la Junta Consultiva para promover el turismo con participación de la comunidad local son avances importantes para lograr la gestión participativa y democrática sin perder de vista los objetivos de la conservación.

- Un enfoque integrador para el manejo unificado de las áreas protegidas, terrestres y marinas, tradicionalmente sujetas a diferentes estrategias de gestión a pesar de su indiscutible dependencia. Las especies del área terrestre dependen de la interacción con el área marina y viceversa, de tal manera que no puede considerarse un manejo separado. En relación a esto, la Ley hace una modificación esencial al incluir a la Reserva Marina de Galápagos⁶¹ dentro del sistema nacional de áreas protegidas y, en consecuencia, otorga su administración y manejo al MINISTERIO DEL AMBIENTE a través de la Dirección del PNG.⁶²

60 Art. 22 Ley Galápagos

61 Art. 72, a) Ley Galápagos

62 Art. 15, Ley Galápagos

- Un sistema de control de migraciones del continente a las islas, a través del Comité de Calificación y Control de Residencia del Consejo del INGALA.⁶³
- En materia pesquera, el establecimiento de un marco de gestión basado en principios de conservación, manejo adaptativo y utilización sustentable de los recursos hidrobiológicos que privilegian la actividad pesquera artesanal⁶⁴, y que deberán definirse en reglamentos técnicos adecuados.
- La incorporación de la evaluación de impacto ambiental como requisito previo a la realización de obras públicas de infraestructura, o privadas o mixtas que requieran de una autorización administrativa, y el establecimiento del recurso de auditoría ambiental a cargo del Ministerio de Medio Ambiente.⁶⁵
- La inclusión, mediante ley, de principios rectores para la gestión ambiental de Galápagos, como la conservación de la biodiversidad y endemismo de las islas, el desarrollo sustentable en el marco de la capacidad de carga de los ecosistemas, la participación privilegiada de la comunidad local, la reducción de riesgos por la introducción de especies exóticas, el mejoramiento de la calidad de vida del residente de Galápagos, el reconocimiento de las interacciones existentes entre las zonas protegidas y las áreas pobladas y la aplicación del principio de precaución o precautelatorio.⁶⁶

Reglamentos

Los siguientes reglamentos rigen para la provincia de Galápagos y para la reserva marina.

- Reglamento General de Aplicación de la Ley Orgánica para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos (LOREG) R. O. No 358 de 11 de Enero del 2000.
- En el texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria publicado el Registro Oficial , Edición Especial Nos 1 y 2 del 31 de Marzo del 2003 constan bajo el Libro VII los siguientes instrumentos aplicables a Galápagos:
 - a. Plan Regional para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos.
 - b. Reglamento de Turismo en Areas Protegidas
 - c. Reglamento de Pesca Artesanal en la Reserva Marina de Galápagos
 - d. Reglamento de Transporte Marítimo de Productos Tóxicos o de alto Riesgo en la Reserva Marina de Galápagos.
 - e. Reglamento de Control Total de Especies Introducidas en Galápagos

Normas Internacionales

- Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Fundación Charles Darwin, Registro Oficial No. 181 de 15 de febrero de 1964.
- Declaración del Gobierno Ecuatoriano para el funcionamiento de una estación biológica en las Islas Galápagos propuesto por la Fundación Charles Darwin. Registro Oficial 343 del 19 de octubre de 1961.
- Declaración del programa “El Hombre y la Biosfera” (MAB) de la UNESCO que declaró en 1985 a Galápagos como Reserva de Biosfera.
- Compromiso de Galápagos sobre Protección y Conservación del Medio Ambiente. Registro Oficial 134 de 24 de febrero de 1993.

Entre los compromisos asumidos en este instrumento por los Presidentes de Ecuador y Colombia, están los de incorporar en los Planes Nacionales de Desarrollo el principio del respeto al Patrimonio Ecológico; el de preservar el ecosistema de las Islas Galápagos y sus recursos ictiológicos dado su reconocimiento en 1979 por parte de la UNESCO, como Patrimonio Natural de la Humanidad y Reserva de la Biosfera en 1984; el de apoyar a la Comisión Permanente del Pacífico Sur; el de impulsar en sus respectivos países un manejo am-

63 Art. 24 y siguientes Ley Galápagos

64 Arts. 39 al 44 Ley Galápagos

65 Art. 61, Ley Galápagos

66 Art. 2 Ley Galápagos



biental apropiado y coordinado; el de llevar a cabo acciones mutuas de cooperación efectiva para la preservación del medio ambiente tanto en las respectivas áreas marítimas como en la zona fronteriza ecuatoriana - colombiana; el de ejecutar los compromisos adoptados durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992; reiteraron la importancia del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación y sobre el Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la Capa de Ozono; por último los Presidentes manifestaron su apoyo al Tratado de Cooperación Amazónica y encargaron a sus Ministros de Relaciones Exteriores la puesta en práctica de los principios y resoluciones de este Compromiso.

- Apoyo al Plan Global de Manejo Turístico y Conservación Ecológica y al Plan de Manejo de la Reserva de Recursos Marinos de Galápagos. Registro Oficial 303 de 25 de Octubre de 1993.

Este Proyecto está suscrito por el Ecuador y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El Proyecto pretende contribuir a la conservación de las Islas Galápagos poniendo a disposición de la Comisión Permanente y del MINISTERIO DEL AMBIENTE, recomendaciones técnicas y documentos de trabajo que orienten la toma de decisiones en aspectos de reestructuración del espacio turístico, centros de interpretación de la naturaleza, Plan Operativo para el manejo de la Reserva de Recursos Marinos y fortalecimiento del INGALA.

XIII. LEGISLACION APLICABLE PARA LOS SISTEMAS LACUSTRES

Según el Plan Ambiental Ecuatoriano los problemas centrales que enfrentan los sistemas lacustres son:

- En la medida que los lagos tienen facilidad de acceso, se evidencia un rápido deterioro de estos ecosistemas, que se manifiestan por el incremento de la contaminación, la gradación de las orillas, el incremento de sedimentos y la pérdida de flora y fauna acuática;
- El inadecuado manejo de las cuencas hidrográficas que alimentan a los lagos conduce al incremento de su carga sólida, a su colmatación y deterioro de las zonas litorales. Por otro lado, es generalizada la falta de servicios de saneamiento básico en las áreas rurales de las cuencas hidrográficas, lo que ha contribuido al incremento de la contaminación y materia orgánica en los lagos; el aprovechamiento de las bellezas escénicas de los lagos con fines turísticos en la mayoría de los casos ha sido mínima.
- Los locales e instalaciones turísticas localizadas junto a los lagos, son las fuentes de contaminación más directas, pues no cuentan con sistemas de tratamiento de aguas servidas; el deterioro de calidad de las aguas de los lagos incide no sólo en la flora y fauna acuáticas, sino también en la salud de las poblaciones rurales, en su mayoría indígenas, que carecen de abastecimientos de agua potable y, por tanto, deben hacer uso de las aguas de los lagos con fines domésticos.
- Existen disposiciones legales que regulan la calidad de agua y los niveles tolerables de emisiones contaminantes (Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental y Reglamentos); sin embargo, muy poca o ninguna aplicación han tenido para el caso de los lagos.
- No ha habido institución nacional que asuma y lidere las actividades de protección, control y recuperación de los lagos; se han descuidado las tareas de tratamiento de aguas servidas y de los efluentes industriales que son devueltos a los cauces de los ríos y que posteriormente llegan a los lagos; en general, la función de coordinación interinstitucional para el manejo de las cuencas hidrográficas ha sido mínimo, cosa igual ha ocurrido y de manera más grave, con las cuencas que tienen en su interior a importantes lagos.
- El monitoreo de la calidad de las aguas de los lagos ha sido descuidado y más aún, el monitoreo de las descargas en las fuentes. Solo se dispone de datos aislados e incompletos, lo que impide disponer de registros confiables para determinar las condiciones y evolución de la calidad del agua de los lagos y de las condiciones mismas de estos.

Por todos los problemas señalados, es preciso tomar una serie de acciones tendientes a:

- Lograr la aplicación efectiva de la Ley de Gestión Ambiental y de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental y sus reglamentos, respecto a los recursos agua y suelo, así como la aplicación de la Ley de Aguas y su reglamento.

- Establecer regulaciones específicas, basadas en las leyes y reglamentos indicados, que permitan la recuperación ambiental de los ecosistemas lacustres que se encuentran en riesgo.
- Establecer una estrategia nacional para la preservación y aprovechamiento sostenible de los sistemas lacustres del Ecuador.
- Promover el establecimiento de mecanismos efectivos de coordinación y participación institucional pública (nacional y seccional), privada y de la comunidad asentada en las cuencas hidrográficas que alimentan a los sistemas lacustres, con el fin de desarrollar la planificación e implantación de estrategias para la preservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas lacustres.
- Realizar el manejo sostenido de las cuencas hidrográficas en cuyo interior se encuentran ecosistemas lacustres.
- Fortalecer las funciones de regulación, monitoreo y control de la contaminación hídrica en las zonas de influencia de los ecosistemas lacustres.
- Suspender o limitar, en los casos que corresponda, la ejecución de nuevos proyectos o actividades turísticas, para detener el deterioro e iniciar la recuperación ambiental de los lagos. En estos casos deberá exigirse a los interesados la preparación de evaluaciones de impacto ambiental, de acuerdo a lo que al respecto establece la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.

XIV. LEGISLACION APLICABLE PARA LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL

Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental

Artículo 16: "Queda prohibido descargar, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y regulaciones, a las redes de alcantarillado, o en las quebradas, acequias, ríos, lagos naturales o artificiales, o en las aguas marítimas, así como infiltrar en terrenos, las aguas residuales que contengan contaminantes que sean nocivos a la salud humana, a la fauna, a la flora y a las propiedades".

Autorización de Descargas de Líquidos Residuales

Artículo 17: "El Concejo Nacional de Recursos Hídricos (Hoy CNRH) en coordinación con los Ministerios de Salud y Defensa, según el caso, elaborarán los proyectos de normas técnicas y de las regulaciones para autorizar las descargas de líquidos residuales, de acuerdo con la calidad de agua que deba tener el cuerpo receptor".

Grado de Tratamiento

Artículo 18: "El Ministerio de Salud fijará el grado de tratamiento que deban tener los residuos líquidos a descargar en el cuerpo receptor, cualquiera sea su origen".

Plantas de Tratamiento

Artículo 19: "El Ministerio de Salud, también, está facultado para supervisar la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales, así como de su operación y mantenimiento, con el propósito de lograr los objetivos de esta Ley".

Concordancias

- Artículo 22 de la Ley de Aguas y Artículos 89, 90, 91 y 92 del Reglamento de la Ley de Aguas.
- Artículo 17 Código de la Salud: "Nadie podrá descargar directa o indirectamente, sustancias nocivas o indeseables en forma tal, que pueda contaminar o afectar la calidad sanitaria del agua".
- Código de la Salud: Artículo 25: "Las excretas, aguas servidas, residuos industriales no podrá descargarse, directa o indirectamente, en quebradas, ríos, lagos, acequias, o en cualquier curso de agua para uso doméstico, agrícola, industrial o de recreación, a menos que previamente sean tratados por métodos que los hagan inofensivos para la salud".



- Código de la Salud: Artículo 28: "Los residuos industriales no podrán eliminarse en un alcantarillado público, sin el permiso previo de la autoridad, que administre el sistema, la cual aprobará la solución más conveniente en cada caso, de conformidad con la técnica recomendada por la autoridad de Salud".
- Ley de Aguas: Artículo 22: "Prohíbese toda contaminación de las aguas que afecte a la salud humana o al desarrollo de la flora o de la fauna.

El Consejo Nacional de Recursos Hídricos, (CNRH) en colaboración con el Ministerio de Salud Pública y las demás Entidades Estatales, aplicará la política que permita el cumplimiento de esta disposición".

- Ley de Aguas: Artículo 89: "Para el establecimiento o modificación de servidumbres se observará, el procedimiento previsto en los artículos que anteceden, con excepción de las publicaciones por la prensa y la fijación de carteles".
- Ley de Aguas: Artículo 90: "Dentro del término de diez días de notificadas las partes con la resolución de primera instancia, se podrá interponer recursos de apelación o de nulidad, o ambos, ante el Consejo Consultivo de Aguas quien resolverá por los méritos de lo actuado.
- El Consejo Consultivo de aguas expedirá la resolución dentro del término de treinta días de recibido el expediente".
- Ley de Aguas: Artículo 91: "El juicio de indemnización por daños y perjuicios originados en servidumbres, se tramitará ante los Jueces Civiles Comunes, de conformidad con las leyes respectivas".
- Ley de Aguas: Artículo 92: "Sin perjuicio de la ocupación de los bienes raíces, si hubiera controversia sobre la entrega del valor consignado en concepto de indemnización, dicho valor se pondrá a disposición del Juez Provincial respectivo, a fin de que resuelva lo conveniente".
- Código de Policía Marítima: Título III "Del control y Prevención de la Contaminación de las Costas y Aguas Nacionales Producida por Hidrocarburos Registro Oficial No. 643 de Septiembre 20, 1974".
- Ley de Régimen Administrativo de las Terminales Petroleras: Registro Oficial 288 de 4 de Marzo de 1977.

XV. LEGISLACION APLICABLE A LOS RECURSOS NATURALES

Se considera a los Recursos Naturales como el "sector" de la gestión ambiental que se refiere a los elementos de la naturaleza que aportan alguna utilidad física o estética, actual o potencial, que la humanidad puede utilizarlos de inmediato en su provecho. SE los clasifica en renovables y no renovables.

Las "áreas estratégicas" con mayor interés en el sector de los Recursos Naturales son las siguientes:

- El aire
- El agua
- El suelo
- Las bellezas escénicas
- La energía en general
- El petróleo
- Los minerales y rocas

En general, los recursos renovables agua, aire y suelo, junto con la flora y fauna, constituyen elementos integradores e indicadores de la calidad del ambiente; y, junto a las bellezas escénicas y energía (renovable) reciben el impacto ambiental de la explotación de los recursos naturales no renovables y de las actividades productivas.

Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental

Expedida en el año de 1976, es el primer intento legal dirigido a controlar y prevenir la contaminación ambiental del aire, del agua y del suelo en sentido específico pues con anterioridad, el Código de la Salud ya regulaba la contaminación ambiental de manera general. Algunas disposiciones de esta Ley específicamente aquellas relativas al Comité Interinstitucional de Protección del Ambiente (CIPA) fueron derogadas por la Ley de Gestión Ambiental.

La Ley de Aguas y su Reglamento son las normas jurídicas más relevantes en cuanto al manejo y de las cuencas hidrográficas.

Concordancias

Son concordantes con la Ley de Aguas las siguientes normas:

- Código de la Salud,
- Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental,
- Norma de Calidad Ambiental y de Descarga de Efluentes : Recurso Agua
- Ordenanza sobre la Prevención y Control de la Contaminación Producida por las Descargas Líquidas Industriales y las Emisiones Hacia la Atmósfera en el Distrito Metropolitano de Quito,
- Ley de Policía Marítima en relación a la Contaminación de las Aguas Marítimas y
- Código de Policía Marítima

Ley de Aguas

La presente ley regula el aprovechamiento de las aguas marítimas, superficiales, subterráneas y atmosféricas del territorio nacional.

Respecto del dominio, el artículo 2 dice lo siguiente

Artículo 2: "Las aguas de los ríos, lagos, lagunas, manantiales que nacen y mueren en una misma heredad, nevados, caídas naturales y otras fuentes y las subterráneas, afloradas o no, son bienes nacionales de uso público, están fuera del comercio y su dominio es inalienable e imprescriptible; no son susceptibles de posesión, accesión o cualquier otro modo de apropiación.

No hay ni se reconoce derechos de dominio adquiridos sobre ellas y los preexistentes sólo se limitan a su uso en cuanto sea eficiente y de acuerdo con esta Ley".

Es decir que no existe derechos de dominio sobre las aguas pues sólo se limita al uso de las mismas, uso que debe ser de acuerdo a este artículo eficiente

Art. 4: Son también bienes nacionales el lecho y subsuelo del mar, de los ríos, lagunas o lagos, quebradas, esteros y otros cursos permanentes de aguas.

Art.5: Define lo que se entiende por Derecho de aprovechamiento, que consiste en la autorización administrativa para el uso de las aguas.

Dentro del Título II, que habla de la conservación y contaminación de las aguas, en su capítulo I, de la Conservación, se refiere al desarrollo de las cuencas hidrográficas de la siguiente manera

Artículo 20: "A fin de lograr las mejores disponibilidades de las aguas, el Concejo Nacional de Recursos Hídricos, prevendrá, en la posible, la disminución de ellas, protegiendo y desarrollando las cuencas hidrográficas y efectuando los estudios de investigación correspondientes".

Adicionalmente el artículo 21 dice: El usuario de un derecho de aprovechamiento, utilizará las aguas con la mayor eficiencia y economía

Esta misma Ley, prohíbe la contaminación en su artículo 22

Art. 22: "Prohíbese toda contaminación de las aguas que afecte la salud humana o el desarrollo de la flora o de la fauna".



El título XVII, que trata de las infracciones y penas establece.

Art. 77: "Quien infrinja las disposiciones de esta ley o de sus Reglamentos será sancionado con una multa no menor de quinientos sucres según la gravedad de la infracción y no mayor del 100% del beneficio obtenido por este medio ilícito o del 100% del perjuicio ocasionado. En caso de reincidencia será sancionada además con la suspensión temporal del uso de las aguas"

Art. 78: "sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, el infractor deberá retirar la obra y volver las cosas al estado anterior y pagar el costo de su reposición, en todo caso será responsable de los danos o perjuicios ocasionados"

De acuerdo a las reformas serán las Corporaciones Regionales de Desarrollo las llamadas a reemplazar a las agencias o distritos del CNRH por lo tanto son aquellas las llamadas a aplicar el título XVIII de la Ley de Aguas que trata de la Jurisdicción y Procedimiento.

Reglamento a la Ley de Aguas

Dentro de este Reglamento cabe resaltar el título VIII que trata De la Conservación y contaminación de las Aguas.

Determinando los organismos encargados de programar la ejecución de las obras para la conservación, mejoramiento y utilización de los recursos hidrológicos en las cuencas hidrográficas así como también se otorga al CNRH la competencia para establecer prioridades de las obras para la conservación de los recursos hidrológicos y las cuencas hidrográficas (Art. 84)

Artículo 88: "Las disposiciones de las Leyes de Reforma Agraria, Forestal y otras, que tengan relación con la conservación de recursos naturales, son aplicables para los casos previstos en este Capítulo".

Art. 89: "...se considera como agua contaminada toda aquella corriente o no que presente deterioro de sus características físicas, químicas o biológicas, debido a la influencia de cualquier otra sustancia y que den por resultado la limitación parcial o total de ellas para el uso doméstico, industrial, agrícola, de pesca, recreativo entre otros".

Art. 91: "Todos los usuarios, incluyendo las Municipalidades, entidades industriales y otros, están obligados a realizar el análisis periódico de sus aguas afluentes para determinar el grado de contaminación".

Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre

Se consideran bosques y vegetación protectores aquellos que cumplan los siguientes requisitos:

Artículo 5: b) "Estar situados en áreas que permitan controlar fenómenos pluviales torrenciales o la preservación de cuencas hidrográficas, especialmente en las zonas de escasa precipitación pluvial".

Código de la Salud

Artículo 16: "Toda persona está obligada a proteger las fuentes y cuencas hidrográficas que sirven para el abastecimiento de agua, sujetándose a las disposiciones de este Código, leyes especiales y sus reglamentos".

Norma de Calidad Ambiental y de Descarga de Efluentes: Recurso Agua⁶⁷

El ámbito de aplicación del Reglamento es el regular las actividades y fuentes que produzcan contaminación del agua en aplicación de la Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental y del Código de la Salud. El Reglamento establece varias definiciones técnicas.

⁶⁷ Registro Oficial No 1 y 2 Edición Especial. Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria. Libro VI Anexo 1.

Ley para la Formulación, Fabricación, Importación, Comercialización Empleo de Plaguicidas y Productos Afines de Uso Agrícola.⁶⁸

La política sobre el uso de agroquímicos en el Ecuador no se ha visto respaldada por una política global sobre el desarrollo agrícola del país, no existe un ordenamiento territorial que considere el uso del suelo de acuerdo a la gran variedad de climas y microclimas del país, por el contrario se ha llevado una política de utilización cada vez más intensiva de tierras suficientemente aptas para la agricultura, como en el caso de la Amazonía y se ha usado tierras con topografía irregular y con alto riesgo de erosión, “por esto cualquier aumento de la producción agrícola no debe darse por la incorporación de nuevas tierras, sino por un mejoramiento de la productividad”.⁶⁹

Para lograr este objetivo hay que considerar otras técnicas adecuadas que reemplacen el uso intensivo de plaguicidas como es el control integrado de plagas y la agricultura orgánica.

Institucionalmente es necesario armonizar las políticas de control del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud Pública, estas dos entidades “se han tardado más de 14 años para definir y aceptar las áreas de su respectiva competencia”.⁷⁰

La comercialización de productos agroquímicos ha obedecido a presiones de sectores económicos, por esto se han expedido un sinnúmero de decretos y acuerdos autorizando la importación de agroquímicos sin considerar su carácter tóxico peligroso, la salud de los usuarios y el impacto en el medio ambiente.

En mayo de 1990 se emite la Ley para la Formulación, Fabricación, Importación, Comercialización y Empleo de Plaguicidas y Productos Afines de Uso Agrícola que establece obligaciones legales para la formulación, fabricación, importación, comercialización y empleo de plaguicidas y productos afines para la agricultura. Centraliza su jurisdicción administrativa en el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de sistemas de registros de plaguicidas e informes técnicos para la posibilidad de utilizar plaguicidas e importarlos.⁷¹

De acuerdo a esta Ley, el Ministerio de Agricultura y Ganadería es la autoridad competente para vigilar la observancia de estas disposiciones a través de la imposición de sanciones. Todas las sanciones establecidas son de carácter pecuniario, sin perjuicio de las correspondientes acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

El reglamento⁷² a esta ley determina como autoridades competentes para imponer las sanciones:

Inspector Provincial del Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA) junto con el Jefe Regional del Servicio Ecuatoriano de Saneamiento Agropecuario (SESA). Estas autoridades abren un proceso administrativo, en el caso de infracción, y de la decisión del Inspector se puede interponer el recurso de apelación ante el Director Ejecutivo del Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria. Arts. 32 al 34.

Las iniciativas de la legislación ecuatoriana en el tema de plaguicidas se han centrado en complementar la ley y el reglamento general con normas que rijan en forma particular las diferentes actividades agrícolas como el Reglamento de Saneamiento Ambiental Bananero⁷³ y el Reglamento de Uso y Aplicación de Plaguicidas en las Plantaciones dedicadas al Cultivo de Flores⁷⁴.

De acuerdo con la Ley para la Formulación, Fabricación esta norma es el Ministerio de Agricultura y Ganadería la autoridad competente para vigilar por la observancia de estas disposiciones a través de la imposición de las sanciones en ella contenidas. Todas las sanciones establecidas son de carácter pecuniario, sin perjuicio de las correspondientes acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

68 El presente manual incluye en el capítulo relativo al recurso agua las normas jurídicas sobre el uso de plaguicidas por cuanto son estos uno de los mayores causantes de contaminación de las aguas

69 Manejo de Productos Químicos, Industriales y de Plaguicidas en el Ecuador, Fundación Natura julio de 1994, página 273.

70 IBIDEM Página 174.

71 Registro Oficial No. 442 de 22 de mayo de 1990.

72 Registro Oficial No. 233 de 15 de julio de 1993.

73 Registro Oficial No. 406 de 24 de marzo de 1994.

74 Registro Oficial No. 623 de 31 de enero de 1995.



Reglamento de Saneamiento Ambiental Bananero

Este Reglamento, expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 0093, publicado en el Registro Oficial No. 406 de 24 de marzo de 1994, procura "proteger el medio ambiente en centros poblados cercanos a plantaciones bananeras y a la vez defender la infraestructura del área en desarrollo de acuicultura que se vea afectada por el uso indiscriminado de plaguicidas y productos afines, cuyo propósito es erradicar la Sigatoka Negra". (Considerandos).

El Reglamento establece como sujetos directamente obligados a su observancia a las compañías aplicadoras, los exportadores y productores bananeros, las compañías de agroquímicos y el sector público con el objeto de que el uso almacenamiento y manipulación de plaguicidas se lo haga de tal manera que no afecte al medio ambiente, y específicamente a otros productos vegetales, al suelo y al agua. El Reglamento establece requisitos para el almacenamiento de plaguicidas (Artículos 4 y 5).

El Artículo 6 de este Reglamento se refiere a la seguridad del personal que deberá estar dotado del correspondiente equipo de protección personal mínimo para el manejo de plaguicidas. En general el Reglamento trata de evitar el mal manejo de plaguicidas dentro de la producción bananera mediante el uso y aplicación de normas técnicas de saneamiento ambiental.

El Reglamento en el Capítulo 6 impone sanciones pecuniarias y penales remitiéndose a la Ley No. 73 para la Formulación, Fabricación, Importación, Comercialización y Empleo de Plaguicidas y Productos Afines de Uso Agrícola y su Reglamento General y con las leyes civiles y penales.

Normas Internacionales

- Convenio entre el Ecuador y el Perú para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Puyango-Tumbez y Catamayo-Chira, Ratificación: Registro Oficial No. 332 de 18 de octubre de 1971. Texto: Registro Oficial 385 del 4 de enero de 1972. Reglamento Provisional de la Comisión Mixta Registro Oficial No. 385 del 4 de enero de 1972. Reglamentos: Registro Oficial 96 de 6 de julio de 1972 y Registro Oficial 76 de 12 de marzo de 1975.

Este Convenio se refiere a la realización de las acciones y obras para la ejecución del proyecto binacional Puyango-Tumbez, que consiste en el aprovechamiento de, al menos 50.000 hectáreas en el Ecuador y, al menos, 20.000 hectáreas en el Perú, y otros usos sin afectar el régimen natural del Río Tumbez hasta el límite de las demandas de los actuales usos y el mejoramiento de riego en las tierras de cultivo de ambos países (Artículo 10).

El Artículo 1 del Convenio establece que "las Partes reconocen recíprocamente la vigencia de las normas de Derecho Internacional para la utilización por cada parte, dentro de su territorio, de aguas de las cuencas Puyango-Tumbez y Catamayo-Chira en razón de sus necesidades y siempre que no se cause daño o perjuicio a la otra parte".

El artículo 6 dispone que "los dos países (Ecuador y Perú) se comprometen a establecer un programa para la conservación y mejoramiento de las cuencas binacionales Puyango-Tumbez y Catamayo-Chira, en forma conjunta, realizando los estudios y acciones necesarias a través de la Comisión Mixta (Artículo 14) creada por el presente Convenio".

- Adhesión del Ecuador al Convenio para la Organización Hidrográfica Internacional, Registro Oficial No. 34 de 5 de abril de 1972.
- Convenio de la Organización Hidrográfica Internacional, Registro Oficial No. 40 de 13 de abril de 1972.

Este Convenio establece una Organización Hidrográfica Internacional. El Artículo 2 señala que la Organización tendrá carácter puramente técnico y consultivo y procurará la coordinación de las actividades de las oficinas hidrográficas nacionales; la mayor uniformidad posible en cartas y documentos náuticos; la adopción de métodos seguros y eficientes en la realización y explotación de los estudios hidrográficos y progreso de las ciencias en el campo de la hidrografía y en las técnicas empleadas en el campo de la hidrografía descriptiva.

- Acuerdo entre el Ecuador y Francia sobre un Estudio Diagnóstico de la Situación de los Recursos Hidrológicos en el Ecuador, Registro Oficial No. 237 de 21 de diciembre de 1976.
- Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Ecuador y la OEA para la Ejecución de Estudios en las Cuencas de los Ríos Santiago y Mira, Registro Oficial No. 741 de 3 de enero de 1979.
- Acuerdo Complementario de Cooperación en Materia de Implementación y Desarrollo de Regadío entre el Ecuador y España, Registro Oficial No. 507 de 17 de enero de 1977.
- Convenio entre Ecuador y Bélgica para la Irrigación del Río Pisque, Registro Oficial No. 442 de 13 de octubre de 1977.

XVI. LEGISLACION APLICABLE AL RECURSO AIRE

Los problemas centrales determinantes de la contaminación ambiental a la atmósfera tienen que ver con el rápido crecimiento industrial de las últimas décadas, concentrado en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. El impacto negativo se refleja en la contaminación del aire por emisión de gases generados por fuentes móviles y fijas.

Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental

Artículo 11: "Queda prohibido expeler hacia la atmósfera o descargar en ella, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y regulaciones, contaminantes que, a juicio del Ministerio de Salud, puedan perjudicar la salud y vida humana, la flora, la fauna y los recursos o bienes del estado o de particulares o constituir una molestia".

Artículo 12: "Para los efectos de esta Ley, serán considerados como fuentes potenciales de contaminación del aire.

- a) Las artificiales, originadas por el desarrollo tecnológico y la acción del hombre, tales como fábricas, calderas, generadores de vapor, talleres, plantas, termoelectricas, refinerías de petróleo, plantas químicas, aeronaves, automotores y similares, la incineración, quema a cielo abierto de basuras y residuos, la explotación de materiales de construcción y otras actividades que produzcan o puedan producir contaminación; y,
- b) Las naturales, ocasionadas por fenómenos naturales, tales como erupciones, precipitaciones, sismos, sequías, deslizamientos de tierra y otros".

Normas Secundarias aplicables a la Prevención y Control de la Contaminación del Aire

En el Registro Oficial, Edición especial Nos 1 y 2 de 31 de Marzo del 2003 se publicó el Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria. En los anexos del Libro VI constan las siguientes normas:

- Norma de Calidad del Aire Ambiente
- Norma de Emisiones al Aire desde Fuentes Fijas de Combustión
- Límites Permisibles de Niveles de ruido Ambiente para Fuentes Fijas y fuentes Móviles, y para Vibraciones

Concordancias

Concuerdan con estas normas las siguientes:

- Ley de Tránsito y Transporte Terrestre en lo relativo a la contaminación del aire por automóviles y los ruidos producidos por vehículos automotores;
- Ley de Aviación Civil en cuanto a los ruidos producidos por aeronaves;
- Ley de Inquilinato respecto a ruidos en ambientes interiores.
- Ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito respecto a la prevención y control de la contaminación por emisiones líquidas y gaseosas, en cuanto a, todas aquellas instalaciones o dispositivos automáticos que puedan producir excesivo ruido.



Normas Internacionales

- Convenio de la Organización Meteorológica Mundial, ratificado mediante Decreto No. 473A, publicado en Registro Oficial No. 850 de 28 de junio de 1951.
- Convenio Relativo a la Protección contra los Riesgos de Intoxicación por el Benceno, Registro Oficial No. 768 de 29 de marzo de 1975.

Este Convenio se aplica a todos los trabajadores expuestos al hidrocarburo aromático, Benceno C₆H₆, y a los productos cuyo contenido en Benceno exceda de 1% por unidad de volumen (Artículo 1).

- El Artículo 4 indica que "Deberá prohibirse el empleo de Benceno en ciertos trabajos que la legislación nacional habrá de determinar. Esta prohibición deberá comprender por lo menos el empleo de Benceno o productos que contengan Benceno como disolvente o diluyente salvo cuando se efectúe la operación en un sistema estanco o se utilicen otros métodos de trabajo igualmente seguros".
- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, Registro Oficial 410 de 4 abril de 1990. Texto: Registro Oficial 397 de 16 de marzo de 1990.

Este Convenio compromete a las partes a tomar las medidas apropiadas para reducir y eliminar las sustancias que afectan y agotan la Capa de Ozono. Crea una Secretaría en forma interina que será desempeñada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente hasta que concluya la primera reunión ordinaria de la conferencia de las partes.

- Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la Capa de Ozono. Decreto Ejecutivo No. 1429, Registro Oficial No. 420 de 12 de abril de 1990. Texto: Registro Oficial No. 400 de 21 de Marzo de 1990.

Reformas al Protocolo de Montreal, Registro Oficial No. 109 de 18 de enero de 1993.

El Protocolo crea las medidas de control para calcular el consumo de "sustancias controladas", entendidas como aquellas enumeradas en los anexos de este instrumento.

En el Artículo 4, numeral 1 prohíbe la importación de sustancias controladas procedentes de cualquier Estado que no sea parte, contando a partir de un año desde la entrada en vigor del mismo. El Artículo 5 otorga un tratamiento especial a los países en desarrollo para aplazar por 10 años el cumplimiento de las medidas de control previstas por el Protocolo.

- Convenios sobre Cambios Climáticos, ratificación Registro Oficial de 16 de marzo de 1993.

Este Convenio compromete a los estados partes para proteger el sistema climático mundial en beneficio de las generaciones presentes y futuras. El propósito primordial de la Convención es la estabilización de la concentración atmosférica de gases de efecto invernadero a niveles que no trastornen peligrosamente el sistema climático mundial. Considerando que la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero han tenido y tienen su origen en los países desarrollados, la Convención señala que estos deberán apoyar a los países en desarrollo para que cumplan con las disposiciones de la Convención mediante el suministro de fondos y asistencia tecnológica.

- Convenio de Difusión del Protocolo de Montreal, Registro Oficial No. 147 de 15 de marzo de 1993.

XVII. LEGISLACION APLICABLE AL RECURSO SUELO

Según el PAE, la erosión de los suelos es uno de los problemas ambientales más críticos que enfrenta el país. Alrededor del 47.9% del territorio nacional está expuesto a procesos erosivos activos y potenciales, por causas naturales y antrópicas. La sierra presenta lugares con erosión activa a muy activa. La parte occidental de la costa está afectada por erosión potencial más localizada, y en menor grado, los ejes de colonización de la Amazonía. La erosión ha reducido significativamente la capacidad productiva de los suelos, ha incrementado la carga de los sedimentos de los cauces y a contribuido a la alteración de los parámetros del ciclo hidrológico. En muchas zonas especialmente frágiles, el uso del suelo es distinto al recomendado por sus condiciones agroecológicas. Este desajuste, que contribuye al deterioro del suelo, se intensifica en sus efectos negativos por el uso de tecnologías no sustentables.

Según algunos analistas del desarrollo agrícola del Ecuador (Whitaker, 1990), la expansión de la frontera agrícola no podrá seguir aportando por mucho tiempo al desarrollo agrícola del Ecuador, debido a que gran parte de la calidad de la tierra que ahora se utiliza para producción de cultivos y ganadería es bastante pobre.

La contaminación del suelo por agroquímicos se ha incrementado a niveles preocupantes, especialmente en las zonas dedicadas a cultivos de exportación. También se ha incrementado la contaminación de los suelos por basuras y desechos en general. (PAE, págs. 84 y 85).

La Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario⁷⁵

Establece incentivos a la agricultura como la investigación agropecuaria, asistencia técnica, crédito agropecuario, y además establece políticas respecto a la utilización del suelo, a la mecanización agrícola, a la sanidad agropecuaria, al mercadeo agropecuario, al abastecimiento de insumos agropecuarios, al agroindustria, a la promoción campesina, a los derechos de exportación, a las inversiones del sector agropecuario, a la integridad de los predios rústicos.

El Artículo 1 establece los objetivos de la ley que pretenden estimular y proteger la actividad agrícola, incrementar la producción y la productividad del sector, promover la organización de los productores agropecuarios, y sostener el mejor aprovechamiento de la tierra, y ampliar las oportunidades de promoción y participación de los grupos humanos. El Ministerio de Agricultura y Ganadería es la entidad pública con jurisdicción y competencia para la aplicación de esta ley.

Artículo 2: "La presente Ley tiene por objeto el fomento, desarrollo y protección integrales del sector agrario que garantice la alimentación de todos los ecuatorianos e incremente la exportación de excedentes, **en el marco de un manejo sustentable de los recursos naturales y del ecosistema.**"

Artículo 3: El fomento, desarrollo y protección del sector agrario se efectuará mediante el establecimiento de las siguientes políticas:

- i) De fijación de un sistema de libre importación para la adquisición de maquinaria, equipos, animales, abonos, pesticidas e insumos agrícolas así como de materias primas para la elaboración de estos insumos, sin más restricciones que las indispensables para mantener la estabilidad del ecosistema, la racional conservación del medio ambiente y la defensa de los recursos naturales.

Artículo 18: La tierra cumple su función social cuando está en producción y explotación, se conservan adecuadamente los recursos naturales renovables y se brinda protección al ecosistema..."

Los Artículos 29, 30 y 31 de la Ley se refieren a la conservación del suelo. Capítulo V De la Utilización del Suelo

Artículo 29: " El Ministerio de Agricultura, a través de sus organismos especializados, adoptará las medidas aconsejadas por las consideraciones ecológicas que garanticen la utilización racional del suelo y exigirá que las personas naturales o jurídicas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales y obras de infraestructura que afecten negativamente a los suelos, adopten las medidas de conservación y recuperación que, con los debidos fundamentos técnicos y científicos, determinen las autoridades competentes.

Reglamento General para la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario⁷⁶

En el Capítulo 3 del Reglamento a esta ley, se establecen las disposiciones para aplicar lo dispuesto a la utilización del suelo. El Artículo 18 de este reglamento dispone que "corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de sus unidades técnicas, el reconocimiento y clasificación de suelos para todos los efectos".

Artículo 19: "los propietarios y tenedores de tierras deberán usar el suelo sometiéndose a la clasificación de los mismo y cumpliendo las normas existentes sobre la materia".

Los tipos de sanciones que establece la ley consiste en multas, suspensión temporal de los beneficios que gocen lo que se acojan a los beneficios de la ley y la supresión definitiva de dichos beneficios (Artículo 98). Ley de Fomento Agropecuario.

75 Registro Oficial No. 461 de 14 de junio de 1994.

76 Registro Oficial 11 de 27 de Agosto de 1979.



Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental⁷⁷

Capítulo VII de la Contaminación de los suelos

Artículo 20: "Queda prohibido descargar, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y regulaciones, cualquier tipo de contaminantes que puedan alterar la calidad del suelo afectar a la salud humana, la flora, la fauna, los recursos naturales y otros bienes."

Artículo 21: "Para los efectos de esta Ley, serán considerados como fuentes potenciales de contaminación, las sustancias radioactivas y los desechos sólidos, líquidos o gaseosos de procedencia industrial, agropecuaria, municipal o doméstica."

Artículo 24: "Las personas naturales o jurídicas que utilicen desechos sólidos o basuras, deberán hacerlo con sujeción a las regulaciones que el efecto se dictará. En caso de contar con sistemas de tratamiento privado o industrializado, requerirán la aprobación de los respectivos proyectos e instalaciones, por parte del Ministerio de Salud."

Reglamentos aplicables a la Contaminación del Suelo

En el Registro Oficial, Edición especial Nos 1 y 2 de 31 de Marzo del 2003 se publicó el Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria. En el anexo 2 del Libro VI consta la siguiente norma:

- Norma de Calidad Ambiental del Recurso Suelo y Criterios de Remediación para Suelos Contaminados.

Ley Forestal de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre⁷⁸

Artículo 5: "Se consideran bosques y vegetación protectores aquellas formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que cumplan con uno o más de los siguientes requisitos:

- a) Tener como función principal la conservación del suelo y la vida silvestre".

Artículo 1 del Reglamento: "Están sujetas al régimen establecido en la Ley y en este Reglamento, todas las actividades relativas a la tenencia, conservación, aprovechamiento, protección y manejo de las tierras forestales, clasificadas así agrológicamente, de los bosques naturales y cultivados existentes en tierras de otras categorías agrológicas de las áreas naturales y de la flora y la fauna silvestres".

Artículo 12: "Declárase obligatoria y de interés público la forestación y reforestación de las tierras de aptitud forestal, tanto públicas como privadas, y prohíbese su utilización en otros fines.

Para el efecto, el Ministerio de Agricultura y Ganadería formulará y se someterá a un plan nacional de forestación y reforestación ...

La expresada planificación se someterá al mapa de uso actual y potencial de los suelos, cuyo avance se pondrá obligatoriamente en conocimiento público cada año".

Artículo 76: "La flora y fauna silvestres son de dominio del Estado y corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería su conservación, protección y administración, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

- b) Prevenir y controlar la contaminación del suelo y de las aguas, así como la degradación del medio ambiente".

Reglamento a la Ley de Desarrollo Agrario, Capítulo V: se refiere a "El Plan de uso, manejo y zonificación de Suelos", en su artículo 19, dispone: "El Ministerio de Agricultura y Ganadería formulará el Plan de Uso, Manejo y Zonificación de Suelos previa consulta y participación de los sectores y organizaciones directamente involucrados".

⁷⁷ Registro Oficial 097 de 31 de Mayo de 1976.

⁷⁸ Registro Oficial 64 de 24 de Agosto de 1981.

Y el Art. 21 del mismo Reglamento cuando se refiere al contenido de los planes de manejo, uso y zonificación de suelos en los literales: d) se indica que deberán contemplar la referencia de los estudios de impacto ambiental existentes y de su Plan de Manejo; c) la vocación de los suelos de conformidad con los estudios realizados por la división de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura y Ganadería.”

El Art. 49 del Reglamento a la Ley de Desarrollo Agrario, hasta el art. 53 se refieren a la expropiación por atentar a la conservación y señala el Art. 51 del mismo Reglamento que: se atenta gravemente contra la conservación de los recursos naturales renovables cuando se aplican habitualmente las prácticas siguientes:

- a) Uso de productos químicos agrícolas prohibidos por el Ministerio de Agricultura y Ganadería o en su país de origen;
- b) Técnicas o prácticas que acarreen la erosión acelerada de las tierras;
- c) Tala indiscriminada de bosques que no sean de producción permanente. Para aplicar esta causal, el Director del INDA deberá recabar el asesoramiento del MINISTERIO DEL AMBIENTE;
- d) Quema indiscriminada de bosques y de vegetación natural o protectora.

Ley de Régimen Municipal.

Artículo 211: "El planeamiento físico y urbanístico del territorio del cantón será obligatorio para las municipalidades y comprenderá:

- a) La formulación de planes reguladores de desarrollo físico cantonal; y,
- b) La formulación de planes reguladores de desarrollo urbano".

Artículo 212: "d) Análisis de estructuras físicas fundamentales: morfología, geología y naturaleza de los suelos; climatología, flora y fauna terrestre y acuática;

- f) Análisis de ocupación y utilización del suelo".

Artículo 214: "Elaboración del plan regulador, que tendrá las siguientes partes concretas:

- b) Ocupación del suelo y repartición de la población, densidades de la población y habitación y estudio de reestructuraciones parcelarias".

Artículo 215: "g) Ordenanzas y reglamentaciones sobre el uso del suelo, condiciones de seguridad, materiales, condiciones sanitarias y otras de naturaleza similar".

Artículo 217: "El plan regulador de desarrollo urbano podrá contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico o protección del paisaje urbano.

Para los efectos expresados podrán dictarse normas especiales para la conservación, restauración y mejora de los edificios y elementos naturales y urbanísticos".

Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito⁷⁹

Artículo 26: "La decisión sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital, compete exclusivamente a las autoridades del Distrito Metropolitano.

Las dependencias del Estado y las demás Instituciones del sector público, no podrán ejecutar planes o proyectos que impliquen construcciones, edificaciones u obras de infraestructura ni aún las destinadas al servicio público sino de acuerdo con la planificación distrital y previa autorización de la Administración del Distrito Metropolitano según las normas de esta Ley".

⁷⁹ Registro Oficial 345 de 27 de Diciembre de 1993.



Normas Internacionales

- Estatutos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, Artículo 1, numeral 2, literal A, "se tomarán acciones para la protección del medio natural particularmente los suelos"

XVIII. LEGISLACION APLICABLE PARA LAS OPERACIONES HIDROCARBURIFERAS

- Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador: R.O. 265 de 13 de Febrero del 2001
- Ley de Hidrocarburos
- Ley de Minería
- Ley de Fomento de Energías No Convencionales R.O. 223 de 16 de abril de 1982

En el año de 1972 la actividad petrolera en el Ecuador se convirtió en el rubro más importante del presupuesto del Estado, hasta la actualidad el petróleo sigue siendo el principal rubro presupuestario.⁸⁰ Los principales impactos ambientales producidos por la actividad hidrocarburífica en el Ecuador son:⁸¹

- La deforestación en la Amazonía provocada por la entrada indiscriminada de colonos a través de las carreteras construidas para las actividades petroleras y la deforestación de las áreas directamente vinculada a la actividad petrolera.
- La contaminación hídrica producida por derrames que han afectado al equilibrio ecológico de la Amazonía.
- La contaminación del aire principalmente derivada del uso de la gasolina con tetraetilo de plomo.

Como se ha dicho, la actividad hidrocarburífera es esencial en el desarrollo del Ecuador, constituye la más importante renta del Estado, de ella depende el presupuesto general del Estado, la oferta de servicios públicos, y el equilibrio energético del país, sin embargo la renta petrolera no se ha traducido en el mejoramiento de los amplios sectores de la población pobre y marginal del Ecuador, por esto se discute la transparencia del manejo administrativo de la renta petrolera.⁸²

El Parque Nacional Yasuní, y la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno son dos áreas protegidas ubicadas en la Amazonía ecuatoriana que acumulan una inmensa diversidad biológica, su integridad ha sido amenazada por la exploración y explotación de petróleo en el caso de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno los impactos ambientales de la actividad petrolera y de la intervención humana han causado daños irreversibles a los recursos naturales. El avance incontrolado de la colonización espontánea produce presión sobre el suelo y la sustitución de grandes extensiones por cultivos foráneos, se han agudizado por la misma razón los conflictos de tenencias de tierras; la problemática social presenta continuos enfrentamientos entre colonos y grupos indígenas de la zona; las actividades petroleras no han contemplado medidas preventivas y correctivas para evitar los impactos ambientales.⁸³

Las disposiciones legales referentes a este tema, son la Ley de Hidrocarburos, La Ley de Creación de Petroecuador y sus Filiales, el Reglamento de Operaciones Hidrocarburíferas; el Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas.

80 En Agosto de 1992, los ingresos petroleros y los gastos públicos asociados a ellos, significaron importantes cambios cualitativos y cuantitativos en la economía y sociedad ecuatoriana, expresados en forma general por el tránsito de una economía agro-exportadora hacia una agro-minera exportadora, en donde las divisas petroleras aumentaron considerablemente los entonces escuálidos ingresos del Estado y condujeron hacia una rápida modernización del País. Actualmente (1993) el petróleo no solamente que viene manteniendo su importante participación en el presupuesto del Estado (al rededor del 50%) sino que también es la principal fuente de energía; conjuntamente con el gas remanente de la producción petrolera abastecen aproximadamente el 80% de la demanda neta de energía y, de acuerdo a los pronósticos lo continuarán haciendo por lo menos durante esta década". La Gestión Ambiental en el Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores, página 139, 140 abril 1993.

81 A pesar de la existencia de leyes y reglamentos que regulan la actividad ambiental hidrocarburífera, aún no se ha logrado una eficiente gestión ambiental. Varios han sido los derrames petroleros ocurridos en la Amazonía ecuatoriana por negligencia o descuido de PETROECUADOR. La Fundación Natura, durante el año de 1990, inició un procedimiento ante el Tribunal de Garantías Constitucionales protestando por la contaminación ocurrida en la reserva Faunística Cuyabeno y el Tribunal de Garantías Constitucionales, mediante Resolución 23092CP de 15 de octubre de 1992, resolvió observar al presidente y Director Ejecutivo de PETROECUADOR, al Ministro de Agricultura y Ganadería, al Ministro de Energía y Minas y al Director Ejecutivo del anterior INERHI por la negligencia determinante de la contaminación hidrocarburífera de la Reserva Faunística Cuyabeno y, por la omisión en adoptar medidas de prevención, contraviniendo el precepto del numeral 2 del Artículo 19 de la Constitución Política de la República. Actualmente la compañía Chevron –Texaco enfrenta un juicio por daños ambientales en la Amazonia

82 Criterio de la Fundación Natura sobre la Explotación Petrolera desde una Perspectiva Ambiental. Documento de Posición Institucional. Sept. 1993.

83 Diagnóstico Socioeconómico y Condiciones de Manejo de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno. Programa de Conservación. Fundación Natura. Susana López y Guillermo Paz y Miño. Año 1991, página 67.

Ley de Hidrocarburos

Artículo 31: "Petroecuador y los contratistas o asociados, en exploración y explotación de hidrocarburos, en refinación, en transporte y en comercialización, están obligados en cuanto les corresponda a lo siguiente:

- s) Presentar para la aprobación del Ministerio de Energía y Minas los planes, programas y proyectos y el financiamiento respectivo para que las actividades de exploración y explotación no afecten negativamente a la organización económica y social de la población asentada en las áreas donde se realicen las mencionadas actividades y a todos los recursos naturales renovables y no renovables locales. Igualmente, deberá planificarse los nuevos asentamientos poblacionales que fueren necesarios. Para la antedicha aprobación el Ministerio de Energía y Minas contará con los informes de los organismos de desarrollo regional respectivos y del Ministerio de Bienestar Social. (DL 101. Registro Oficial 306 de 13 de agosto de 1982).
- t) Conducir las operaciones petroleras de acuerdo a las Leyes y Reglamentos de protección del medio ambiente y de la seguridad del país y con relación a la práctica internacional en materia de preservación de la riqueza ictiológica y de la industria agropecuaria. Para el efecto, en los contratos, constarán las garantías respectivas de las empresas contratistas. (DL 101. Registro Oficial 306, de 13 de agosto de 1982)".

Según la Ley Especial No. 44 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos publicada en el Registro Oficial No. 326 de 29 de noviembre de 1993 el Artículo 20 establece:

"El Estado velará por que la actividad petrolera no provoque daños a las personas, a la propiedad ni al medio ambiente. Periódicamente se procederá a realizar auditorias socio-ambientales".

Normas Internacionales

- Adhesión al Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, Registro Oficial No. 229 de 9 de diciembre de 1976.
- Convenio Internacional Relativo al Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen Contaminación por Hidrocarburos, Registro Oficial No. 598 de 1 de junio de 1978.
- Este instrumento fue adoptado ante la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo reunida en Ginebra el 5 de Junio de 1974. El objeto de este Convenio es el permitir a los Estados partes para que puedan tomar medidas en "alta mar para prevenir, mitigar o eliminar todo peligro grave e inminente contra su litoral o intereses conexos debido a la contaminación o amenaza de contaminación de aguas del mar por hidrocarburos, resultante de un accidente marítimo u otros actos relacionados con ese accidente, a los que sean razonablemente atribuibles consecuencias desastrosas de gran magnitud" (Artículo 1). El Artículo tercero del Convenio dispone en el literal primero que "antes de tomar medida alguna, el Estado ribereño consultará con los otros Estados afectados por el accidente marítimo, en particular con el Estado o Estados cuyos pabellones enarbolan los barcos". El Artículo quinto del Convenio respecto a las medidas a tomarse dice que "las medidas que tome el Estado ribereño de conformidad con el artículo primero serán proporcionales al daño causado o riesgo previsto"
- Protocolo Complementario del Acuerdo sobre Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudoeste por Hidrocarburos y otras Substancias Nocivas, Ratificación: Registro Oficial No. 726 de 10 de julio de 1987 texto: Registro Oficial 862 de 28 de enero de 1988.
- Este Protocolo establece los mecanismos para la cooperación internacional en caso de derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas de acuerdo al Convenio anterior. El Protocolo establece los requisitos que deberá contener el Plan Nacional de Contingencia creado por el Acuerdo anterior.



XIX. LEGISLACION APLICABLE A LOS MINERALES Y ROCAS

Los impactos ambientales de la actividad minera en el Ecuador⁸⁴ se presentan en todas sus provincias. Las áreas más frágiles, aquellas declaradas como bosques protectores, parques nacionales u otras son las que soportan los mayores problemas en cuanto a los efectos negativos de esta actividad. La explotación de oro produce riesgos para los trabajadores expuestos a vapores tóxicos de mercurio y por la descarga a gran escala de contaminantes especialmente de mercurio antropogénico hacia el medio natural. El manejo inadecuado y antitécnico del mercurio es un problema de contaminación externa casi irreversible que afecta la salud humana y al medio natural como el caso del impacto causado sobre las camaronas que constituye el cuarto rubro generador de divisas para el País.

Por otro lado la generación indiscriminada de plantas produce grandes descargas de metales pesados que afectan a la calidad de las aguas y a las cuencas hidrográficas. Otros problemas graves son el cambio del uso de la tierra y condiciones del suelo por deforestación y erosión y el cambio a gran escala del paisaje en las provincias mineras. Estos impactos ambientales son más graves cuando se originan por las actividades de minería informal como aquella generada en el sector de Nambija provincia de Zamora Chinchipe.

Para detener el deterioro ambiental producido por la actividad minera a través del Banco Mundial se encuentra en vigencia un proceso de financiamiento para el Proyecto denominado "Asistencia Técnica para el Desarrollo Minero y Control Medio Ambiental".⁸⁵

En resumen los problemas derivados de la Actividad Minera en el Ecuador son:⁸⁶

- * En la última década la minería aurífera ha experimentado un acelerado, desordenado e incontrolado crecimiento, provocando peligrosos daños en el ambiente.
- * En general, la explotación aurífera es antitécnica, contaminante e insalubre. Los impactos ambientales más notables son: contaminación del aire por vapores tóxicos de mercurio; contaminación de los cursos de agua por descargas a gran escala de este metal, cianuro y sólidos en suspensión que contienen metales pesados; erosión, contaminación de suelo e inestabilidad del subsuelo; deforestación y destrucción del medio biótico; presencia de poblados carentes de servicios elementales; marginalidad de la población y exposición a una intensa y peligrosa contaminación.
- * La contaminación ambiental, derivada de las condiciones que se realiza la minería aurífera, podría poner en riesgo importantes actividades de exportación: camarones y banano.
- * La explotación de canteras de materiales de construcción se realiza cerca de las ciudades, en forma antitécnica, provocando la contaminación ambiental, el deterioro del paisaje y generando riesgos por la alteración de la estabilidad de grandes masas de suelo.
- * El país cuenta con leyes y regulaciones relativamente suficientes, así como con instituciones encargadas de la racionalización, control y asistencia técnica para lograr una adecuada gestión ambiental en materia minera pero se debe buscar su eficiencia y real aplicación.

Actualmente la Cámara de Minería está discutiendo un Proyecto de Reforma a la Ley de Minería y un Proyecto de Reglamento Ambiental Minero.

En nuestro país la principal norma jurídica en el tema es la Ley de Minería la cual en su Título V, Capítulo 2 establece disposiciones legales respecto a la preservación del medio ambiente.

De los Artículos 79 al 87 la ley señala obligaciones para los concesionarios de áreas mineras en cuanto a la elaboración de estudios de impacto ambiental, al plan de manejo ambiental, al tratamiento de aguas, a la reforestación, a la acumulación de residuos, a la conservación de la flora y fauna, al manejo de desechos, a la protección del ecosistema y a la limitación respecto a no fomentar las actividades mineras dentro de los límites del patrimonio forestal del Estado y de las áreas protegidas.

⁸⁴ La Gestión Ambiental en el Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Páginas 137 y 138. Abril 1993.

⁸⁵ IBIDEM. Página 138.

⁸⁶ Políticas y Estrategias Ambientales, Plan Ambiental Ecuatoriano PAE, C.A.A.M., Febrero de 1996.

Otras leyes que se relacionan con el aprovechamiento sustentable minero son la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, La Ley de Aguas, el Reglamento de Aplicación de la Ley de Aguas, la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y de Vida Silvestre, las Normas de Calidad Ambiental relativas los Recursos Aire y Suelo y el Reglamento Ambiental para las Actividades Mineras la República del Ecuador.

Ley de Minería

Dominio de Minas

Artículo 5: "Dominio del Estado sobre minas y yacimientos.- Pertenecen al dominio inalienable e imprescriptible del Estado todas las sustancias minerales existentes en el territorio nacional, cualesquiera sean su origen, forma y estado físico, hállese en el interior o en la superficie de la tierra, en los fondos o en las aguas marinas."

Concesión Minera

Artículo 7: "Concesiones Mineras.- La concesión minera es un derecho real e inmueble, distinto e independiente al de la propiedad de la tierra en que se encuentra aunque ambas pertenezcan a una misma persona. El derecho real que emana de la concesión minera es oponible a terceros, transferible y transmisible; susceptible de hipoteca y, en general, de todo acto o contrato, excepto el de constitución de patrimonio familiar.

Se consideran inmuebles accesorios a la concesión las construcciones, instalaciones y demás objetos afectados permanentemente a su operación.

La concesión minera no es susceptible de división material y sólo admite división porcentual en derechos o acciones."

Preservación del Medio Ambiente: Estudios de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental.

Titulo V Capítulo II: De la Preservación del Medio Ambiente. Artículo 79: "Estudios de impacto ambiental.- Los titulares de concesiones mineras y de plantas de beneficio, fundición y refinación deberán efectuar estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental para prevenir, mitigar, controlar, rehabilitar y compensar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades, estudios que deberán ser aprobados por la Subsecretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Energía y Minas (hoy Subsecretaría de Protección Ambiental)."

Artículo 80: "Plan de manejo ambiental.- Todo Plan de manejo ambiental deberá contener:

1. Descripción del proyecto y las medidas ambientales a aplicarse, las cuales deben estar orientadas
 - a) Protección: acciones para protección de flora y fauna silvestres, paisaje natural, suelo y comunidades indígenas;
 - b) Prevención y control de la contaminación, deforestación, erosión y sedimentación;
 - c) Seguimiento y monitoreo para control de la contaminación, deforestación, erosión y sedimentación;
 - d) Rehabilitación: reforestación, control de erosión y restauración de las áreas afectadas;
 - e) Mantenimiento: programas de mantenimiento de plataformas, piscinas, equipos, ductos, tanques de almacenamiento, caminos y otras obras civiles en general;
 - f) Emergencia y contingencia: planes de contingencia por derrames de productos contaminantes en los cursos de agua, en el mar y en la tierra firme, para afrontar imprevistos y accidentes;
 - g) Mitigación: Limpieza de derrames de productos contaminantes, recolección, procesamiento y disposición final de residuos, basuras y chatarra; y obras civiles complementarias; y,
 - h) Compensación: reposición de bienes afectados por los proyectos a comunidades, pobladores, etc.;



Tratamiento de Aguas

Artículo 81: "Tratamiento de aguas.- Los titulares de derechos mineros que utilicen aguas para sus trabajos deben devolverlas al cauce original del río o a la cuenca del lago o laguna de donde fueron tomadas, libres de contaminación para que no se afecte a la salud humana o al desarrollo de la flora y fauna."

Reforestación

Artículo 82: "Si la actividad minera requiere de trabajos a tajo abierto u otros que obliguen a la tala de árboles, será obligación del titular del derecho minero proceder a la reforestación con las especies propias de la zona."

Acumulación de Residuos y Contaminación del Suelo

Artículo 83: "Los concesionarios, para acumular residuos minero-metalúrgicos deben tomar estrictas precauciones contra la contaminación del suelo o de la zona, construyendo los depósitos o represas necesarios".

Conservación de la Flora y la Fauna

Artículo 84: "Si dentro de las áreas concedidas existen especies de flora o fauna de comprobado valor científico o económico, serán objeto de un tratamiento especial que contribuya a su conservación por parte de los titulares mineros."

Manejo de Desechos

Artículo 85: "El manejo de desechos y residuos sólidos, líquidos y emisiones gaseosas que la actividad minera produzca dentro de los límites del territorio nacional deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Desechos con presencia de material radiactivo serán almacenados herméticamente conforme a las normas internacionales, para que sean trasladados al cementerio de desechos radiactivos, en coordinación con la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica;
- b) Los desechos que por su naturaleza no sean biodegradables como plásticos, vidrio, aluminio, hierro y otros serán trasladados a sitios preestablecidos para su disposición; y,
- c) Los desechos que por su naturaleza sean biodegradables, como basura y otros de uso doméstico, serán puestos en sitios preestablecidos y sometidos a su degradación a fin de obtener productos como el compostaje, que sirvan para los programas de rehabilitación de las áreas afectadas."

Protección del Ecosistema

Artículo 86: "La instalación de plantas de beneficio, fundición, refinación, de talleres y otras instalaciones debe contar con dispositivos de protección del ecosistema que eviten la contaminación ambiental, sujetándose en este caso a los previstos en los artículos anteriores a las leyes nacionales vigentes en la materia, así como a los tratados, acuerdos y convenios internacionales de los que el Ecuador sea signatario, y a las disposiciones pertinentes del Reglamento General de esta Ley".

Daños ambientales

Mediante reforma publicada en el Suplemento del R.O. No 144 de 18 de Agosto del 2000 se agregó a continuación del artículo 86 lo siguiente:

"86.1.- Daños ambientales.- Para todos los efectos legales derivados de la aplicación de las disposiciones de la presente Ley, su Reglamento General y especialmente en el Reglamento Ambiental para las Actividades Mineras en la República del Ecuador, la autoridad ambiental competente del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental previsto en la Ley de Gestión Ambiental, es la Subsecretaría de Protección Ambiental del ministerio de Energía y Minas.

Para el juzgamiento de los delitos penales ambientales, previo al levantamiento del auto cabeza del proceso, el juez penal requerirá del informe que, para cada caso específico, emita la Subsecretaría antes mencionada.”

Limitación de Actividades Mineras en Areas Protegidas

El antiguo artículo 87 de la Ley de Minería que limitaba las actividades mineras dentro de las áreas protegidas del Estado fue derogado. Actualmente dicha limitación consta en el artículo 71 del Reglamento General.

Resarcimiento de Daños y Perjuicios

Artículo 67: "Resarcimiento de daños y perjuicios.- Los titulares de concesiones mineras están obligados a ejecutar sus labores con métodos y técnicas que minimicen los daños al suelo y a las concesiones colindantes y, en todo caso, a resarcir cualquier daño o perjuicio que causen en la realización de sus trabajos.

La reiterada inobservancia de los métodos y técnicas a que se refiere el inciso anterior, se considerará como causal de caducidad de las concesiones".

Extinción de los Derechos Mineros

Artículo 101, literal e): "Daño al sistema ecológico calificado por la Subsecretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Energía y Minas".

Artículo 105: "Caducidad por inactividad, daños y utilización indebida de recursos.- Caducan las concesiones de exploración y explotación cuando se compruebe que sus titulares no iniciaron sus trabajos dentro de los plazos señalados en el artículo 68, los suspendieron excediéndose a los plazos contemplados en el artículo 69, o produjeron graves alteraciones al medio ambiente, de acuerdo a lo que disponga el Reglamento General de esta Ley.

Reglamento General a la Ley de Minería

El nuevo Reglamento General a la Ley de Minería fue publicado en el R.O. No 307 de 17 de Abril del 2001. El Titulo VIII contiene varias normas sobre protección ambiental .

Reglamento Ambiental para las Actividades Mineras en la República del Ecuador

Consta publicado en el R.O. No 213 de 11 de Diciembre de 1997. Establece los requisitos y procedimientos para la aplicación de los Estudios Ambientales en las distintas fases de la actividad minera. En cuanto a los límites máximos permisibles de contaminación el artículo 34 del Reglamento se remite a los reglamentos a la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental los mismos que fueron derogados por la Ley de Gestión Ambiental. En la actualidad se aplican las Normas de Calidad Ambiental del Aire, Suelo y Desechos Sólidos publicadas en el Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria : R.O. Edición Especial No 1 y 2 de 31 de Marzo del 2003.

Normas Internacionales

- Acuerdo Complementario del Convenio Pasivo Hispanoamericano en Materia de Recursos Geológicos y Mineros, Registro Oficial No. 944 de 3 de diciembre de 1975.
- Acuerdo entre la Confederación Suiza, el Gobierno de la República del Ecuador y el Centro de Desarrollo Comunitario y Conservación Ambiental Relativo a la Minimización de las Emisiones de Mercurio en Pequeñas Minas de Oro, Provincias de El Oro y Zamora Chinchipe, Registro Oficial No. 218 de 24 de junio de 1993.



The background of the page is a light-colored, marbled paper with intricate, swirling patterns in shades of grey and white. The texture is organic and resembles natural stone or aged parchment. The text is centered in the lower half of the page.

quinta unidad

**LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL
MEDIO AMBIENTE HUMANO**

LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL MEDIO AMBIENTE HUMANO

La gestión ambiental del medio ambiente humano se refiere principalmente a la prevención y control de la contaminación ambiental producida por las actividades humanas.

La situación legal y administrativa del manejo de la contaminación ambiental en el Ecuador tiene varias deficiencias como aquella de concentrar la gestión exageradamente en el control de la contaminación sin establecer mecanismos paralelos como podrían ser los instrumentos de economía ambiental. Además las políticas del Ministerio de Salud -principal ente público nacional en la gestión de manejo de desechos hasta la creación adscripción al MIDUVI del IEOS a este Ministerio- se han dirigido principalmente a la dotación de servicios hospitalarios, descuidándose la administración del manejo de desechos.

La legislación sobre desechos se refiere al conjunto de normas que regulan la contaminación ambiental producida por el hombre, pues se entiende que una de las características de los desechos es el de alterar la composición del medio ambiente en que se depositan.⁸⁷

Las legislación ecuatoriana establece normas para la regulación de desechos o contaminantes que afectan o se depositan en el aire, agua y suelo, que podrían tener características no peligrosas, peligrosas, tóxicas, domésticas, químicas, industriales y especiales además de regular la introducción al país de desechos tóxicos.

El Código de la Salud establece las normas generales sobre saneamiento ambiental.

Las normas jurídicas que complementan al Código de la Salud, son

- Ley de Gestión Ambiental
- Ley de Aguas
- Ley de Prevención y control de la Contaminación Ambiental
- Ley de Desarrollo Agrario
- Ley Orgánica de Régimen Municipal

Decreto de Organización del Régimen Institucional de Aguas

- Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito
- Ordenanza del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para la Prevención y Control de la Contaminación Producida por las Descargas Líquidas Industriales y las Emisiones hacia la Atmósfera.
- Ley de Sanidad Vegetal
- Ley de Sanidad Animal
- Ley de Fomento de Energías no Convencionales
- Ley para la Fabricación, Formulación y Comercialización de Plaguicidas y Productos afines de uso Agrícola.
- Reglamento General para Plaguicidas y Productos afines de uso Agrícola
- Ley de Defensa del Consumidor
- Reglamento de la Ley de Defensa del Consumidor
- Lista de bienes y servicios sujetos a control por el INEN.
- Lista de productos de importación indispensables y peligros para el Consumidor, sujetos a control.
- Reglamento de Seguridad Radiológica
- Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores y Mejoramiento del Medio Ambiente de Trabajo.
- Ley de Hidrocarburos
- Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas
- Ley de Minería
- Reglamento Ambiental para las Actividades Mineras en la República del Ecuador
- Reglamento para la Recolección y Entrega de Papel de Desecho Reciclable
- Reglamento de Saneamiento Ambiental Bananero
- Reglamento de Uso y Aplicación de Plaguicidas en las Plantaciones Dedicadas al Cultivo de Flores.
- Convenio de Basilea

Normas de Calidad Ambiental contenidas en el Libro VI del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria publicada en el R.O. Edición Especial No 1 y 2 de 31 de Marzo del 2003:

⁸⁷ Manejo de Desechos Domésticos y Especiales en el Ecuador. Fundación Natura. Julio de 1994. COTESU. Pág. 209.



Políticas Nacionales de Residuos Sólidos

- Normas del Comité de Coordinación y Cooperación Interinstitucional para la
- Gestión de Residuos
- Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental para la Prevención y Control de la
- Contaminación Ambiental
- Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación por Desechos Peligrosos
- Régimen Nacional para la Gestión de Productos Químicos Peligroso
- Norma de Calidad Ambiental y de Descarga de Efluentes. Recurso Agua
- Norma de Calidad Ambiental del Recurso Suelo y Criterios de Remediación para Suelos Contaminados
- Norma de Emisiones al Aire desde Fuentes Fijas de Combustión
- Norma de Calidad del Aire Ambiente
- Límites permisibles de niveles de ruido Ambiente para Fuentes fijas y fuentes Móviles, y para Vibraciones
- Norma de Calidad Ambiental para el Manejo y Disposición Final de desechos Sólidos no Peligrosos
- Listados Nacionales de Productos Químicos prohibidos, peligrosos y de uso severamente restringido que se utilicen en el Ecuador

I. SALUD Y SANEAMIENTO

No podemos concebir la idea de una sociedad saludable en medio de un ambiente natural empobrecido y destruido como a su vez no podemos dejar de identificar a un medio ambiente armónico y equilibrado con una sociedad vital y llena de energía. Esta realidad circular es confirmada por el estudio realizado por el Plan de estrategias Ambientales PAE al mencionar que "La pobreza y degradación del ambiente y la enfermedad son elementos causalmente interrelacionados".

El saneamiento constituye un elemento esencial para el logro de los objetivos nacionales como es la protección de la salud humana y la defensa y conservación del medio ambiente.

II. LEGISLACION APLICABLE

Código de la Salud

Este cuerpo legal guarda singular importancia dentro de la Legislación Ambiental Ecuatoriana a pesar de su carácter eminentemente sanitarista puesto que constituye el inicio de la preocupación del hombre por su entorno ya que contiene -en cierta medida- el criterio de que el deterioro del medio ambiente, en el que el hombre actúa, lo perjudica directamente al afectar su salud. Es por esto que consideramos importante transcribir ciertas disposiciones de vital importancia recogidas en dicho código:

Artículo 6: "Saneamiento Ambiental es el conjunto de actividades dedicadas a acondicionar y controlar el ambiente en que vive el hombre, a fin de proteger su salud".

Artículo 9: "No podrá efectuarse la construcción, reparación o modificación de una obra pública o privada que, en una u otra forma, se relacione con agua potable, canalización o desagües, sin la aprobación de la autoridad de salud, a la que se enviarán los planos y memorias técnicas respectivos, previamente a su ejecución.

Terminadas las obras, no podrán iniciar su operación, sin permiso previo de la autoridad de salud, la que las inspeccionará periódicamente".

Artículo 11: "Cuando una persona natural o jurídica obligada a realizar obras sanitarias o higiénicas, las demorare o las ejecutare en otra forma que la ordenada, la autoridad de salud podrá llevarle a ejecución por cuenta de dicha persona, y se cobrará el costo de ella por vía coactiva más el diez por ciento por gastos de administración."

Artículo 12: "Ninguna persona podrá eliminar hacia el aire, el suelo o las aguas, los residuos sólidos, líquidos o gaseosos, sin previos tratamiento que los conviertan en inofensivos para la salud.

Los reglamentos y disposiciones sobre molestias públicas tales como ruidos, olores desagradables, humos, gases tóxicos, polvo atmosférico, emanaciones y otros, serán establecidas por la autoridad de salud."

Artículo 208: "Son autoridades de salud: el Ministro, el Director Nacional, el Subdirector Nacional, los Directores Regionales, los Jefes Provinciales y los Comisarios de Salud.

El Ministro, el Director Nacional y el Subdirector Nacional de Salud, ejercen su jurisdicción en todo el territorio del Estado".

La principal preocupación del Código en lo referente al entorno humano es sin duda el tema del saneamiento ambiental, el mismo que está contenido en el Título I, por lo que el Código desglosa esta materia al tratar temas como:

Abastecimiento de agua potable para uso humano; eliminación de excretas; aguas servidas y aguas pluviales; someramente menciona el cuidado en el manejo de sustancias tóxicas o peligrosas para la salud; la recolección y disposición de basuras; las radiaciones ionizantes; las urbanizaciones; la salubridad de la vivienda; de los establecimientos industriales y otros; y del control de la Fauna nociva al hombre y transmisión de enfermedades.

Es importante destacar el Título XIV del Código el mismo que se refiere a las Relaciones de la Autoridad de Salud con las Municipalidades, en el cual se establece la necesidad de la aprobación por parte del Ministerio de Salud de las ordenanzas municipales que tengan como materia la salud humana.

Las autoridades de Salud podrán llamar a comparecer a toda persona que tenga que responder por violaciones a lo dispuesto por el Código (Art. 209).

De acuerdo a este mismo artículo, las autoridades de Policía estarán obligadas a cumplir las órdenes de la Autoridad de Salud.

El procedimiento administrativo se inicia con un auto inicial emitido por un Comisario de Salud, del cual constan: la relación sucinta de los hechos conocidos, la citación al demandado, y se ordena la práctica de las diligencias necesarias para comprobar la infracción (Art. 213).

Luego del término de prueba respectivo que durará seis días en el caso de que lo hubiere, el Comisario de Salud indicará su resolución previo a los informes pertinentes (Arts. 216 a 219); de las resoluciones del Comisario de Salud podrán apelarse ante el Ministro de Salud Pública dentro de tres días de notificada la resolución (Art. 220).

Ley Orgánica de Régimen Municipal

El instrumento legal que regula el saneamiento ambiental a nivel urbano es la **Ley Orgánica de Régimen Municipal**⁸⁸. Esta Ley contiene normas sobre saneamiento y preservación ambiental, rige todo lo concerniente al funcionamiento de los municipios como sociedades autónomas subordinadas al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y dentro de este, en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción (Inciso 1 del Artículo 1 de la ley). Las entidades encargadas de la aplicación de la ley son el Concejo y el Alcalde o Presidente del Cabildo.

Es el Art. 164 de la Ley en mención el que contempla importantes disposiciones que definen las atribuciones de estos entes seccionales en materia de saneamiento ambiental, por lo cual pasamos a transcribir las normas más importantes:

⁸⁸ En relación al manejo ambiental urbano de la ciudad de Quito y estrictamente relacionada con la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental está la Ordenanza No. 2910 del Distrito Metropolitano de Quito, en vigencia desde el 29 de Enero de 1992, referente a la Prevención y Control de la Contaminación Producida por las Descargas Líquidas Industriales y las Emisiones Hacia la Atmósfera. Además concuerda con esta Ordenanza la Ordenanza 3087 para el Control de la Contaminación Vehicular en el Distrito Metropolitano de Quito, expedida el 31 de marzo de 1994. De acuerdo a las reformas constitucionales de 16 de enero de 1996 la ley que determine la estructura, deberes y atribuciones de las entidades del Régimen Seccional deberá ser formulada al amparo de los principios de autonomía, descentralización.



Artículo 164, literales b, c, d, j:

- a) "En materia de higiene y asistencia social, la administración municipal coordinará su acción con la autoridad de salud, de acuerdo con lo dispuesto en el Título XIV del Código de la materia; y, al efecto, le compete".
- b) "Reglamentar todo lo relativo al manipuleo de alimentos, inspección de mercados, almacenes, mataderos, carnicerías, panaderías, bares, restaurantes, hoteles, pensiones y, en general, los locales donde se fabriquen, guarden o expendan comestibles o bebidas de cualquier naturaleza y velar por que en ellos se cumplan los preceptos sanitarios;"
- c) "Vigilar desde el punto de vista de la higiene que los acueductos, alcantarillas, piscinas, baños públicos, servicios higiénicos, depósitos de basura, solares no edificados, canales, pozos, bebederos y toda otra instalación sanitaria reúnan los requisitos señalados por las disposiciones sanitarias de la autoridad de salud;"
- d) "Controlar que todos los edificios públicos y privados, los sitios destinados a espectáculos públicos y, en general, los lugares de reunión o de convivencia reúnan y mantengan constantemente condiciones higiénicas;"
- j) "Velar por el fiel cumplimiento de las normas legales sobre saneamiento ambiental y especialmente de las que tienen relación con ruido, olores desagradables, humo, gases tóxicos, polvo atmosférico, emanaciones y demás factores que pueden afectar la salud y bienestar de la población;"

Reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal

Mediante la Ley de Gestión Ambiental publicada en el R.O. 245 de 30 de Julio de 1999 se introdujeron las siguientes reformas a esta Ley:

A continuación del artículo 186 se agregaron los siguientes artículos innumerados:

Art... Las municipalidades de acuerdo a sus posibilidades financieras establecerán unidades de gestión ambiental, que actuarán temporal o permanentemente.

Art... La Asociación de Municipalidades del Ecuador, contará con un equipo técnico de apoyo para las municipalidades que carezcan de unidades de gestiones ambientales, para la prevención de los impactos ambientales de sus actividades.

A continuación del literal j) del artículo 212, se agregó el siguiente literal:

"k) Análisis de los impactos ambientales de las obras."

Al final del artículo 213 se agregó el siguiente inciso:

"Los Municipios y Distritos Metropolitanos efectuarán su planificación siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales."

Concordancias a la Ley de Régimen Municipal

- Ley del Distrito Metropolitano de Quito. Registro Oficial 345 de 27 de Diciembre de 1993.
- Estatuto de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Registro Oficial 884 de 27 de Febrero de 1992.
- Ley de Régimen Seccional y Reformas a varias Leyes Registro Oficial 441 de 21 de Mayo de 1990.
- Reglamento para la Ejecución del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana Registro Oficial 594 de 2 de Enero de 1991.
- Reglamento para la Administración del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) y del Fondo de Inversiones Municipales (FIM). Registro Oficial 721 del 8 de Julio de 1991.
- Ley de Defensa del Consumidor, Registro Oficial No. 625 de 19 de febrero de 1991, Artículo 4, literales a y b.
- Código de la Salud de las Relaciones con los Municipios, Artículos 202 al 204.
- Acuerdo 3058 Registro Oficial No. 342 de 22 de Diciembre de 1993. Apruébase la Ordenanza de Reglamentación Metropolitana de Quito.
- Resolución 0041 Registro Oficial 363 de 20 de Enero de 1994: Fíjense la nueva delimitación del bosque y vegetación protectores del flanco oriental del Pichincha y cinturón verde de Quito.

Ley del Distrito Metropolitano de Quito

En diciembre de 1993, se expidió la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345 de 27 de diciembre de 1993. El Artículo 2 de esta ley establece que "además de las finalidades contempladas en la Ley de Régimen Municipal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las finalidades siguientes: "Numeral 3, prevendrá y controlará cualquier tipo de contaminación ambiental".

Entre las atribuciones del Consejo Metropolitano, en el Artículo 8, se establece en el numero 2 de este artículo que, al Consejo Metropolitano le corresponde "aprobar el Plan de Desarrollo Metropolitano y establecer mediante ordenanza y con competencia exclusiva y privativa, dentro del Distrito, normas generales para la regulación del uso y aprovechamiento del suelo, así como para la prevención y el control de la contaminación ambiental".

El Artículo 23 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, define lo que se debe entender por convenios de mancomunidad y se señala que "para todo lo relativo al ordenamiento urbano, la preservación del ecosistema, y la prestación de servicios dentro del área de influencia del Distrito Metropolitano, los municipios circunvecinos podrán celebrar convenios de mancomunidad en los que se consideren normas para el establecimiento, financiación y gestión común de proyectos, programas o servicios".

El Artículo 24 indica que los convenios de mancomunidad urbana "tendrán el mismo efecto jurídico de una ordenanza..."

Para extender la aplicación de estas normas a otros municipios del país, se establece en el Artículo 28, que "las normas de esta ley podrán ser aplicadas por los Consejos Municipales en lo que sea beneficioso para la mejor atención de las ciudades de más de un millón de habitantes, previa la expedición de la correspondiente ordenanza municipal".

Ley para la Formulación, Fabricación, Importación, Comercialización Empleo de Plaguicidas y Productos Afines de Uso Agrícola.⁸⁹

La política sobre el uso de agroquímicos en el Ecuador no se ha visto respaldada por una política global sobre el desarrollo agrícola del país, no existe un ordenamiento territorial que considere el uso del suelo de acuerdo a la gran variedad de climas y microclimas del país, por el contrario se ha llevado una política de utilización cada vez más intensiva de tierras suficientemente aptas para la agricultura, como en el caso de la Amazonía y se ha usado tierras con topografía irregular y con alto riesgo de erosión, "por esto cualquier aumento de la producción agrícola no debe darse por la incorporación de nuevas tierras, sino por un mejoramiento de la productividad".⁹⁰

Para lograr este objetivo hay que considerar otras técnicas adecuadas que reemplacen el uso intensivo de plaguicidas como es el control integrado de plagas y la agricultura orgánica.

Institucionalmente es necesario armonizar las políticas de control del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud Pública, estas dos entidades "se han tardado más de 14 años para definir y aceptar las áreas de su respectiva competencia".⁹¹

La comercialización de productos agroquímicos ha obedecido a presiones de los sectores económicamente interesados, por esto se han expedido un sinnúmero de decretos y acuerdos autorizando la importación de agroquímicos sin considerar su carácter tóxico peligroso, la salud de los usuarios y el impacto en el medio ambiente.

Solo es en mayo de 1990 cuando se emite la Ley para la Formulación, Fabricación, Importación, Comercialización y Empleo de Plaguicidas y Productos Afines de Uso Agrícola la misma que establece obligaciones legales para la formulación, fabricación, importación, comercialización y empleo de plaguicidas y productos afines para la agricultura. Centraliza su jurisdicción administrativa en el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de sistemas de registros de plaguicidas e informes técnicos para la posibilidad de utilizar plaguicidas e importarlos.⁹²

89 El presente manual incluye en el capítulo relativo al recurso agua las normas jurídicas sobre el uso de plaguicidas por cuanto son estos uno de los mayores causantes de contaminación de las aguas

90 Manejo de Productos Químicos, Industriales y de Plaguicidas en el Ecuador, Fundación Natura julio de 1994, página 273.

91 IBIDEM Página 174.

92 Registro Oficial No. 442 de 22 de mayo de 1990.



De acuerdo a esta norma es el Ministerio de Agricultura y Ganadería la autoridad competente para vigilar por la observancia de estas disposiciones a través de la imposición de las sanciones en ella contenidas. Todas las sanciones establecidas son de carácter pecuniario, sin perjuicio de las correspondientes acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

El reglamento⁹³ a esta ley determina como autoridades competentes para imponer las sanciones:

El Inspector Provincial del Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA) junto con el Jefe Regional del SESA. Estas autoridades abren un proceso administrativo, en el caso de infracción, y de la decisión del Inspector se puede interponer el recurso de apelación ante el Director Ejecutivo del Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria. Arts. 32 al 34.

Las iniciativas de la legislación ecuatoriana en el tema plaguicidas han sido complementar la ley y el reglamento general con normas que rijan en forma particular las diferentes actividades agrícolas de allí que contemos con normas como el Reglamento de Saneamiento Ambiental Bananero⁹⁴, Reglamento de Uso y Aplicación de Plaguicidas en las Plantaciones dedicadas al Cultivo de Flores⁹⁵.

De acuerdo a esta norma es el Ministerio de Agricultura y Ganadería la autoridad competente para vigilar por la observancia de estas disposiciones a través de la imposición de las sanciones en ella contenidas. Todas las sanciones establecidas son de carácter pecuniario, sin perjuicio de las correspondientes acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

Reglamento de Saneamiento Ambiental Bananero

Este Reglamento, expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 0093, publicado en el Registro Oficial No. 406 de 24 de marzo de 1994, procura "proteger el medio ambiente en centros poblados cercanos a plantaciones bananeras y a la vez defender la infraestructura del área en desarrollo de acuicultura que se vea afectada por el uso indiscriminado de plaguicidas y productos afines, cuyo propósito es erradicar la Sigatoka Negra". (Considerandos).

El presente Reglamento tiene como sujetos directamente obligados a su observancia a las compañías aplicadoras, los exportadores y productores bananeros, las compañías de agroquímicos y el sector público con el objeto de que el uso almacenamiento y manipulación de plaguicidas se lo haga de tal manera que no afecte al medio ambiente, y específicamente a otros productos vegetales, al suelo y al agua. El Reglamento establece requisitos para el almacenamiento de plaguicidas (Artículos 4 y 5).

El Artículo 6 de este Reglamento se refiere a la seguridad del personal que deberá estar dotado del correspondiente equipo de protección personal mínimo para el manejo de plaguicidas. En general el Reglamento trata de evitar el mal manejo de plaguicidas dentro de la producción bananera mediante el uso y aplicación de normas técnicas de saneamiento ambiental.

El Reglamento en el Capítulo 6 impone sanciones pecuniarias y penales remitiéndose a la Ley No. 73 para la Formulación, Fabricación, Importación, Comercialización y Empleo de Plaguicidas y Productos Afines de Uso Agrícola y su Reglamento General y con las leyes civiles y penales.

Otras leyes referentes al saneamiento son la **Ley de Sanidad Vegetal y la Ley de Sanidad Animal.**⁹⁶

El Ministerio de Agricultura y Ganadería es la entidad competente para ejecutar la aplicación de las disposiciones de La Ley de Sanidad Animal y de Sanidad Vegetal. En la ejecución de estas dos normas jurídicas corresponde al Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA), puesto que mediante Acuerdo Ministerial No. 0434 publicado en el Registro Oficial No. 578 de 29 de noviembre de 1994, se fusionaron los programas de sanidad animal y sanidad vegetal bajo la denominación de Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria SESA.

93 Registro Oficial No. 233 de 15 de julio de 1993.

94 Registro Oficial No. 406 de 24 de marzo de 1994.

95 Registro Oficial No. 623 de 31 de enero de 1995.

96 La primera, publicada en el Registro Oficial No. 475 de 18 de enero de 1974, pretende proteger la productividad de la agricultura previniendo la entrada de parásitos y patógenos perjudiciales para la agricultura. Su aplicación le corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Departamento de Sanidad Vegetal que debe estudiar, prevenir y controlar las plagas, enfermedades y pestes que afectan a los cultivos agrícolas (Artículo 1).

La Ley de Sanidad Animal, publicada en el Registro Oficial No. 409 de 31 de marzo de 1981, tiene como objetivo la protección y conservación de la salud pecuaria como requisito indispensable para precautelar la salud humana y desarrollar la ganadería nacional mediante un conjunto de acciones encaminadas a mantener el buen estado sanitario de la ganadería, procurando para ello condiciones propicias a su desenvolvimiento, así como previniendo y controlando todo tipo de enfermedades, plagas y flagelos (Considerandos).

The background of the entire page is a light-colored, marbled paper with intricate, swirling patterns in shades of grey, white, and beige. The texture is organic and resembles natural stone or aged parchment.

s e x t a u n i d a d

EL DERECHO PENAL AMBIENTAL

EL DERECHO PENAL AMBIENTAL

I. EL DELITO ECOLOGICO

Para analizar el delito ecológico, podemos citar el Código Penal Español, la Ley Penal del Ambiente de Venezuela y la Lei de Crimes Ambientais del Brasil estos últimos como dos cuerpos legales pioneros en la regulación de los delitos ecológicos en América Latina⁹⁷. En el Ecuador se incorpora por primera vez en la historia del derecho penal, un capítulo en el Código Penal sobre los Delitos al Medio Ambiente mediante Ley Reformatoria No 99-49 publicada en el Registro Oficial No 2 de 25 de Enero del 2000.

La legislación penal es un indicador del interés colectivo para proteger ciertos bienes jurídicos fundamentales como por ejemplo, la vida, la propiedad, etc. y también el medio ambiente, es por lo tanto un instrumento básico de política ambiental.⁹⁸

El Estado es el llamado a tutelar los bienes jurídicos protegidos como la vida a través del derecho penal que implica una norma preventiva y disuasiva de las conductas que podrían afectar al bien jurídico tutelado. En el derecho penal clásico la protección penal del ambiente es vista desde el punto de vista del interés humano pero la tutela penal del ambiente como bien jurídico protegido todavía depende del estado evolutivo del interés colectivo pues como menciona Badino la evolución social va más lentamente que la evolución tecnológica (porque el tiempo necesitado para que la mentalidad del hombre se modifique, no guarda relación alguna con el tiempo acelerado de la evolución tecnológica ni con el tiempo instaurado a partir del cual estas normativas ahora presentes puedan llevarse a la práctica⁹⁹

A continuación se describen las más importantes características del derecho penal ambiental.

II. LA TIPIFICACION DEL DELITO ECOLOGICO

El Derecho Penal Ambiental reúne ciertas características que lo convierten en un derecho penal sui generis.

Para hablar del delito ecológico debemos reconocer que este se configura solo cuando la tipificación penal sanciona acciones que afectan a los ecosistemas y el medio ambiente considerados en sí mismos sin perjuicio de los daños que ocurran a la vida humana y a su aspecto patrimonial aunque estos últimos constituyan elementos que se agregan como agravantes en el cometimiento de un delito ecológico, este es el caso establecido por el art. 325 del Código Penal Español de 1995, el mismo caso se da en la tipificación de los delitos contra el Medio Ambiente en el Código Penal del Ecuador por lo tanto estaríamos frente a la figura del delito ecológico.

III. EL NIVEL DE CONCIENCIA SOCIAL

El grado de severidad que se pretenda imponer a través de la sanción penal para proteger el medio ambiente está en relación directa con la escala de valores que en determinado momento está establecido por el interés colectivo y el bien común. En este sentido el derecho penal ambiental tendrá que estar íntimamente vinculado al grado de desarrollo que tenga una determinada sociedad para lograr una adecuada protección ambiental y desde este punto de vista la norma penal tiene que diferenciar los supuestos de hecho de aquellos que están en mejores posibilidades de proteger el medio ambiente con aquellos que tienen menos probabilidades. Por ejemplo, la norma penal deberá tener un tratamiento diferente para sectores pobres de la sociedad que se ven obligados a realizar acciones atentatorias al medio ambiente para poder sobrevivir a diferencia de otros sectores que teniendo los medios técnicos y económicos para proteger el medio ambiente como los industriales que utilizan sustancias tóxicas y peligrosas y cuyas conductas atentatorias al medio ambiente deben ser sancionadas. Por lo tanto el derecho ambiental debe atender a la realidad relativa actual permitiendo una evolución paulatina de sus normas para efectos de no causar desequilibrios sociales que pueden ser tan graves como la contaminación ambiental. Uno de los instrumentos para lograr la prevención y control de la contaminación ambiental es la política económica y por lo tanto el derecho penal como derecho represivo debe interactuar con la política económica.

97 El Código Penal Español contiene un capítulo íntegro sobre delitos contra el medio ambiente, el Capítulo III del Título XVI a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. (Revista Ecosistemas No 18, 1996 España). Existen dos países en América Latina que han expedido códigos penales ambientales, estos son Venezuela y Brasil, en Venezuela la Ley Penal del Ambiente en el artículo 28 configura el delito ecológico al señalar: "Vertido ilícito: el que vierta o arroje materiales no biodegradables, sustancias, agentes biológicos o bioquímicos, efluentes o aguas no tratadas según las disposiciones técnicas dictadas por el Ejecutivo Nacional objetos o desechos de cualquier naturaleza en los cuerpos de las aguas, sus riberas, cauces, cuencas, mantos acuíferos, lagos, lagunas o demás depósitos de agua, incluyendo los sistemas de abastecimientos de agua, capaces de degradarles, envenenarlas o contaminarlas, será sancionado con prisión de tres meses a un año y multa de 300 a 1000 días de salario mínimo. Lei de Crimes Ambientais brasileira establece delitos contra la flora y contra los bosques. (tomado de Efraín Pérez Camacho, Derecho Ambiental, Quito 1999 (sin editar))

98 "Si deseáramos saber cuáles son los valores que están en la cúspide de la pirámide, en una comunidad y en un momento determinados, deberíamos dirigirnos a su legislación penal y ahí encontraríamos la clave" Delitos Ecológicos, Mauricio Libster, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1993, pag 169

99 Dr. Jorge Badino, Sujeto y Medio Ambiente, Confluencias. 1996. Ecoweb



IV. LA SUBSIDIARIDAD DEL DERECHO PENAL AMBIENTAL

El derecho penal ambiental es considerado por algunos autores como un derecho subsidiario al efecto preventivo que en materia ambiental pueden tener otras disciplinas jurídicas como el derecho civil y el derecho administrativo, e inclusive se ha dicho que el derecho represivo en materia ambiental se justifica si existe una adecuada educación y concientización del problema a nivel social. Según Libster el derecho penal ecológico puede ser definido como el conjunto de normas jurídicas de contenido penal tendientes a la protección del entorno en el que el hombre vive y con el que se relaciona.

V. LA NORMA PENAL EN BLANCO

Otra de las características del derecho penal ambiental es la utilización de la figura de la norma penal en blanco porque según dice Morales¹⁰⁰ la tutela penal del ambiente debe apoyarse en otras disciplinas que están fuera del derecho penal y por lo tanto la norma penal para poder tipificar un delito se remite a otras infracciones de normas ambientales inclusive administrativas como por ejemplo el hecho de no obtener los permisos o por no cumplir con los términos y condiciones de los mismos. En este sentido el derecho penal ambiental contraviene a la doctrina clásica del derecho penal que requiere de la tipificación exacta del delito mediante una ley. En el art. 8 de la Ley Penal del Ambiente de Venezuela se explica los casos en que se dan las leyes penales en blanco: “Leyes penales en blanco: cuando los tipos penales que esta ley prevee, requieran de una disposición complementaria para la exacta determinación de la conducta punible por su resultado, esta deberá constar en una ley reglamento del ejecutivo nacional, o en un decreto aprobado en Consejo de Ministros y publicado en la Gaceta Oficial, sin que sea admisible un segundo reenvío”.

VI. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURIDICAS

Otra importante característica del delito ecológico se refiere a la responsabilidad penal de las personas jurídicas que recae en sus gerentes o administradores, en relación a la ley de Lei de Crimes Ambientais de Brasil se establece en el art. 3 que “ podrá ser desestimada la personalidad jurídica siempre que su personalidad sea un obstáculo al resarcimineto de perjuicios causados.

VII. EL ESTADO DE NECESIDAD

Otra característica importante del derecho penal ambiental y que ya se introduce en las legislaciones de Venezuela y Brasil es la excepción que se hace a la responsabilidad en el caso de cacería de animales cuando el cazador se encuentre “en estado de necesidad, para alimentar a la gente o su familia”(Pérez pag. 49). La Ley de Venezuela exime de responsabilidad a “miembros de las comunidades y grupos étnicos indígenas, cuando los hechos tipificados en ella ocurriesen en los lugares donde han morado ancestralmente y hayan sido realizados según su modelo tradicional de subsistencia, ocupación del espacio y convivencia con el ecosistema”) Art. 67, hasta que se determine el establecimiento de un “régimen especial para campesinos que se ubiquen en núcleos espontáneos” .

VIII. LA RESPONSABILIDA OBJETIVA

Otro elemento importante desarrollado por el derecho penal ambiental y que debería ser considerado dentro de una reforma en el derecho penal del Ecuador es el reconocimiento de la responsabilidad objetiva frente a la responsabilidad subjetiva. La responsabilidad objetiva o de riesgo se determina la responsabilidad de sanción o indemnización con independencia de la culpa del autor del hecho.

IX. PROBLEMAS DE DELIMITACION DE LA RESPONSABILIDAD PENAL EN MATERIA AMBIENTAL AL TRATAR DE ESTABLECER LA CAUSA EFECTO

1. Con respecto a la individualización de la persona física responsable (PERSONAS JURÍDICAS)
2. La conducta individualizada por si sola no constituye peligro pero al interactuar con otra.
3. Dificultad de determinar el grado de contaminación,
4. Dificultad de determinar el tipo de contaminación y el efecto sinérgico entre varios contaminantes
5. Dificultad de probar el riesgo inmediato y los efectos a largo plazo
6. Dificultad de determinar la prestación económica en compensación del daño causado
7. Dificultad de establecer las medidas de restauración del medio y las cautelares de protección.

100 Citado por Perez pagina 49.

La aplicación de responsabilidad en caso de personas jurídica se extiende a administradores, funcionarios y autoridades.

En países como el Ecuador donde la degradación y afectación al medio ambiente cobra niveles alarmantes es necesario que en concordancia con una política criminal del estado se asuma una posición de conciencia del problema, y que así mismo, los mecanismos de juzgamiento y sanción de las conductas ilícitas sean aplicados de manera efectivas pero a la vez, se garantice el respeto a los derechos constitucionales tanto para el infractor cuanto para preservar el derecho de los ofendidos y víctimas del delito.

La incorporación del catálogo de delitos contra el medio ambiente en la legislación penal ordinaria genera no sólo una capacitación al nivel de contenidos doctrinarios y normativos, sino que, además, con la implementación del Código de Procedimiento Penal que ha implicado un cambio de paradigma en el proceso de juzgamiento penal, es necesario que los fiscales especializados en materia ambiental tengan las habilidades y destrezas necesarias para realizar una adecuada investigación en este tipo de delitos complejos.

Los delitos contra el medio ambiente son complejos ya sea por la forma de cometerlos; ya por el resultado que produce, daño o peligro; ya por sujeto activo, calificado o no, personas naturales o jurídicas; por problemas que presenta la tipificación, normas penales en blanco, concurso aparente de leyes, conductas omisivas, dolo o culpa; el sujeto pasivo de la infracción y su derecho al resarcimiento civil; la reparación del daño; la punibilidad y las conductas agravadas. En definitiva, es necesario que el fiscal en delitos ambientales tenga un conocimiento suficiente en derecho penal material que le permita descifrar y aplicar este tipo de delitos con eficacia.

Por otro lado, el fiscal especializado debe enfrentarse con una delincuencia ambiental que no responde a los parámetros generales de la delincuencia ordinaria. Los delitos ambientales son delitos eminentemente económicos y cuyos delincuentes son en gran parte los denominados de “cuello blanco”, los cuales, actúan con otros parámetros respecto de la motivación para cometer el ilícito respecto de la delincuencia común, y de igual manera, generalmente asumen una posición de poder dentro del proceso ejerciendo presiones de índole económica, social o política, es decir, acuden a recursos extra-procesales para desvirtuar la investigación fiscal. Ante esta perspectiva el fiscal especializado debe contar con todo el respaldo institucional para realizar su trabajo.

La investigación de los delitos ambientales requiere de experticias o peritajes muy técnicos por ellos es necesario que la Fiscalía implemente una estudio que establezca los requerimientos de técnicos especializados en las distintas materias ambientales e incorporarlos como parte de los peritos inscritos y autorizados para realizar las pericias necesarias, en ese sentido, la Fiscalía debe profundizar el contacto con los distintos organismos gubernamentales y privados que pueden proveer dichos peritos.

La capacitación, en definitiva, pretende que el fiscal especializado en delitos ambientales tenga plena conciencia de la importancia y repercusión social que causan los delitos contra el medio ambiente; que profundice en sus conocimientos teóricos sobre las normas sustantivas y adjetivas que rigen a este tipo de delitos y su juzgamiento; que enfrente la investigación tomando en cuenta las características especiales de estos delitos y ordene las pericias apropiadas en base a los resultados, vestigios, instrumentos dejados y cometidos por el delito; que supere los posibles problemas que puedan presentarse por el tipo de delincuencia; y que busque que el juez, dentro del proceso penal, aplique las medidas cautelares que el Código Penal prevé para detener la actividad contaminante.

En procura de alcanzar los objetivos planteados en la capacitación, el programa que se expone a continuación comprende una visión general del derecho penal ambiental, el delito y la delincuencia ambiental; la delimitación del bien jurídico protegido, su titularidad y la responsabilidad pecuniaria generada por el delito; el estudio de los problemas de tipificación que se presentan en esta nueva normativa penal; las características relevantes de índole procesal, especialmente aquellas que tienen que ver con la investigación fiscal; y, el estudio de cada uno de los tipos penales que constan en el Código Penal.



s é p t i m a u n i d a d

**LECTURAS DE APOYO AL
CONOCIMIENTO DEL DERECHO
PENAL AMBIENTAL**

LECTURAS DE APOYO AL CONOCIMIENTO DEL DERECHO PENAL AMBIENTAL

Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente

Comentario a la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección 5ª, de 29 de marzo de 2000
18/05/2001 10:00:11, vLex

En el presente caso los hechos que se juzgaban resultaron ser los siguientes: Don Pedro M.L. informó a agentes de la Guardia Urbana de la existencia de un vertido de bidones en el Parc de Collserola (Barcelona). A raíz de este requerimiento la Guardia Urbana inició una investigación en la que se constató la existencia de 20 bidones así como de un parachoques y se averiguó: que el contenido de los bidones era disolvente con restos de pintura de los utilizados por los talleres de planchistería de vehículos; - que dichos disolventes contenían sustancias tóxicas para la salud humana por inhalación e ingestión; - que el parachoques tenía inscritos los dígitos de una matrícula, la cual pertenecía al vehículo propiedad de Don P.T., quien encargó la reparación del citado vehículo a Don Andrés N.S., propietario de un taller de planchistería y pintura de vehículos; - que Don Andrés N.S. encargó a Don Francisco J.H. y a Don Antonio F.C. que se llevaran la chatarra y los bidones del taller.

Tras la investigación de la Guardia Urbana el Ministerio Fiscal formuló acusación contra Don Andrés N.S., Don Francisco J.H. y Don Antonio F.C.. Asimismo se dictó Auto de Apertura de Juicio Oral contra los acusados y una vez calificados los hechos por la defensa se remitieron las actuaciones a la Sección 5ª de la Audiencia Provincial de Barcelona para proceder a su enjuiciamiento.

El Ministerio Fiscal en su escrito de conclusiones calificó los hechos como constitutivos de un delito contra los recursos naturales y el medio ambiente penado en los artículos 325, 326 a) y 338 del Código Penal, en relación con los arts. 4,10,15,23 y del 46 al 50 del Reglamento 833/1988, sobre Residuos Tóxicos y Peligrosos; la Ley 30/1986, básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos, en sus arts. 1 núm 1, 2 y 3, 6 núms. 2 y 3, 8, 9,16 y Anexo, vigentes cuando ocurrieron los hechos; la Llei 6/1983 de la Generalitat de Catalunya sobre Residuos Industriales y el Decret Legislatiu 142/1984 en sus artículos 27 y siguientes. Del mismo modo, solicitó para los tres acusados una pena de cinco años de prisión, con accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena y multa de 30 meses con cuota diaria de 2000 pesetas y pago de costas por terceros.

Por su parte las defensas de los acusados solicitaron la libre absolución de éstos por considerar que los hechos que motivaron la acusación no eran constitutivos de delito alguno.

Finalmente la Audiencia declaró que los hechos probados no eran constitutivos de delito contra los recursos naturales y el medio ambiente. La figura delictiva recogida en el artículo 325 del Código Penal requiere para su aplicación que se den simultáneamente: - una acción que consista en emitir, verter, radiar o depositar; dicha acción debe materializarse sobre la atmósfera, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, con incidencia, incluso, en los espacios transfronterizos; - una contravención de las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente; - un perjuicio grave en el equilibrio de los sistemas naturales o en la salud de las personas.

En el presente caso quedó probado que al lanzar los bidones por un terraplén se derramó algo del contenido de los mismos pero la gran mayoría del disolvente se encontraba en perfectas condiciones, es por esto que la Audiencia declaró que de la prueba pericial practicada no podía deducirse que el poco líquido derramado produjese un peligro de detrimento ambiental, bien hacia el equilibrio de los sistemas naturales, bien hacia la salud de las personas.

En virtud de las pruebas presentadas y los hechos demostrados el proceso no prosperó. La Audiencia, en sentencia de fecha 24 de enero de 2000, señaló que para que se produzca una vulneración del art. 325 del actual Código Penal es preciso que las emisiones o vertidos realizados pongan en peligro grave la salud de las personas, o perjudiquen gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles. Asimismo, precisó que se trata de un 'delito de peligro concreto' para la salud pública y 'de perjuicios' para la vida animal, o vegetal, de tal forma que la lesión del bien jurídico no se produce en el instante del vertido, sino por la persistente y continuada decisión de quien, teniendo el deber de control de las fuentes de riesgo que estaban bajo su responsabilidad y dominio directo, se debió de situar como garante para que el peligro no hubiera llegado a producirse.



En la misma línea, el Tribunal Supremo en sentencia de 27 de enero de 1999 afirmó que habría que acudir a la medida en que son puestos en peligro 'el factor antropocéntrico', es decir, la salud de las personas, y las condiciones naturales del ecosistema que incluyen por tanto, la tierra, la fauna y la flora puestas en peligro.

En el presente caso, tras el informe de los peritos, tal y como manifestó la Audiencia, quedó demostrado que la poca cantidad de sustancia derramada no ponía en peligro grave la salud de las personas ni perjudicaba gravemente la vida animal o vegetal, además fue un hecho puntual y no continuo ya que el vertido del disolvente se produjo por el impacto de un bidón al ser lanzado por el terraplén.

Delitos ambientales, no valen la pena

Revista ECOSISTEMAS, nº18. 1996. España.

El nuevo Código Penal ha introducido elementos diferentes en la regulación del delito ambiental, tipificando conductas gravemente atentatorias contra el medio ambiente para las que antes existía impunidad penal. Además, se han endurecido las penas de prisión y elevado sustancialmente las multas, pero, por contra, ahora nos enfrentamos a un panorama legislativo, respecto a temas ambientales, mucho más complejo. En este momento, se plantea la duda de si la Administración de justicia estará a la altura de las circunstancias -en cuanto a medios e interés- y de si los delitos ambientales, con la nueva regulación, seguirán o no mereciendo la pena.

Carolina Flórez de Quiñones

Vertedero de basuras ilegal en el Parque Natural Lago Sanabria, en Zamora. Si los hechos delictivos acaecen en espacios naturales protegidos, esto se considerará un agravante.

La protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad reconocida universalmente. En nuestro país, el artículo 45 de la Constitución establece que la defensa y restauración del medio ambiente ha de ser uno de los principios rectores de la política social y económica, e incorpora el mandato de aplicar medidas penales para garantizar la protección ambiental.

No es frecuente encontrar en la Constitución preceptos que digan que su incumplimiento dará lugar a sanciones penales, pero, en este caso, el artículo 45 constituye una respuesta contundente a la necesidad social de actuar ante las intolerables agresiones que sufre el medio ambiente.

Pese a todo, se tardó cinco años en plasmar el delito ambiental en el Código Penal, y se hizo mediante la Ley Orgánica de Reforma Urgente y Parcial de 1983 que introdujo el artículo 347 bis. Este tímido primer paso fue blanco de muchas críticas, aunque, como afirmó Emilio Valerio, Fiscal de la Sección de Medio Ambiente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el seminario sobre El delito ambiental organizado por el Grupo Especial Directivos, significó un avance decidido "en nuestro ordenamiento encaminado a la tutela penal del medio ambiente".

El artículo fue tachado por algunos juristas de "inconstitucional por omisión", ya que no contemplaba aspectos tan importantes como la explotación irracional de los recursos naturales. También se consideró que no se había tipificado un delito contra el medio ambiente, sino sobre contaminación, al limitarse a castigar emisiones y vertidos, lo que significaba la impunidad, desde el punto de vista penal, de cualquier otro tipo de conducta agresora con el medio ambiente. Además restringía al suelo, la atmósfera y las aguas terrestres o marítimas los lugares en que emitir o verter sustancias contaminantes era punible, olvidando el subsuelo y las aguas subterráneas.

El depósito clandestino de residuos peligrosos es un delito que puede suponer penas de cárcel para sus autores.

Reenvío normativo

En la nueva regulación penal de los delitos ambientales se ha mantenido la técnica del reenvío normativo, es decir que, en el Código Penal no se especifica cuáles son las conductas que constituyen delito, sino que establece que la vulneración de normas administrativas ambientales, cuando lo sean con carácter grave, pasarán, de ser infracción administrativa, a constituir un delito.

Por tanto, para catalogar una actividad ilícita como delito o como infracción administrativa, tendríamos que saber si esa conducta ha generado o no un peligro grave para la salud de las personas o para el medio ambiente. El problema se encuentra en que catalogar de grave un peligro es una tarea enormemente valorativa, en la que intervienen las concepciones personales y la sensibilidad del juez hacia la materia, con la carga de inseguridad jurídica que esto conlleva.

Otras características de la normativa ambiental administrativa, como la dispersión, complejidad, falta de coordinación y pluralidad de fuentes normativas -Comunidad Europea, Estado, Comunidades Autónomas y Administraciones locales-, oscurecen aún más este panorama. A ello se añaden los problemas resultantes del reenvío, ya que éste se realiza tanto a normas estatales como autonómicas, y podría ocurrir que la misma conducta fuera delito en algunas Comunidades Autónomas y en otras no. Existe además la posibilidad de que no haya norma alguna a la que remitirse, con lo que, aunque se produzca el daño, al no vulnerarse una disposición administrativa concreta, no se puede sancionar.

De hecho, cuando se abordó la anterior reforma del Código Penal en 1983, el Grupo Popular se pronunció en el sentido de que, puesto que la normativa ambiental era obsoleta, lo más prudente y lógico era que se redactara una Ley General de Medio Ambiente, para, después, introducir en el Código Penal la figura del delito ambiental. En esta línea, diversos miembros de la judicatura opinan que la protección penal eficaz del medio ambiente requeriría la adopción, por parte de la Administración, de un plan ambiental detallado.

Nuevos delitos

A pesar de lo señalado, y dada la dificultad de legislar en una materia como ésta, hay que reconocer que la nueva regulación del Código Penal viene a reparar algunas de las deficiencias del artículo 347 bis e introduce interesantes elementos nuevos, que abarcan, no sólo los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y los relativos a la protección de la flora y la fauna, sino también los delitos relativos a la ordenación del territorio y sobre el patrimonio histórico.

El Código que entró en vigor el pasado 25 de mayo dedica íntegramente el Capítulo III del Título XVI a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. En relación al delito de contaminación, incorpora nuevas conductas consideradas punibles, como los ruidos y vibraciones, las radiaciones, las extracciones y excavaciones, las inyecciones y depósitos, los aterramientos y las captaciones de aguas. También se incluye, por primera vez, la contaminación del subsuelo y de las aguas subterráneas, y la incidencia de la contaminación en espacios transfronterizos.

Como agravantes aparecen el riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas, la extracción ilegal de aguas en periodo de restricciones o la contaminación que afecte a espacios naturales protegidos, mientras que como atenuantes se incluyen la reparación voluntaria del daño causado y el hecho de que la conducta delictiva se haya cometido por imprudencia grave.

También se contemplan nuevos delitos ambientales, como los ligados al depósito clandestino o incontrolado de residuos tóxicos y peligrosos, el delito de daños a espacios naturales protegidos, o aquellos relacionados con conductas que atenten contra especies de flora o fauna amenazadas.

Por otra parte, en el Título XVII que trata sobre los delitos contra la seguridad colectiva, se incluyen como nuevas conductas punibles -aunque no como delitos específicos contra el medio ambiente- aquellas relativas a la fabricación, manipulación, transporte, tenencia o comercialización de sustancias tóxicas e inflamables y de aparatos o artificios que contravengan las normas de seguridad establecidas, poniendo en peligro la vida, la integridad física o la salud de las personas o el medio ambiente.



Asimismo, se considerará que incurren en un delito ambiental aquellos funcionarios y autoridades públicas que autoricen una actividad contaminante, silencien en las inspecciones la infracción de normas, voten a favor de concesiones a sabiendas de su injusticia, etcétera. El Código Penal anterior limitaba la autoría del delito ambiental al causante directo, lo que suponía la impunidad del empleado público que lo hubiera facilitado. Un ejemplo de las consecuencias de este vacío legal, lo encontramos en la sentencia de 26 de mayo de 1994 de la Audiencia Provincial de Murcia, en la que los responsables de una empresa que había arrojado 50 millones de toneladas de desechos con contenido de plomo, zinc y cadmio -que afectaron a las playas, a la flora y fauna litoral- resultaron absueltos, ya que su conducta estuvo siempre respaldada por una autorización administrativa. Pese a que la misma Audiencia calificó la autorización como "inconcebible", tampoco hubo responsabilidades para los funcionarios que la otorgaron.

De todas formas, la efectividad de este nuevo artículo del Código Penal está por ver, puesto que, como afirmó Alejandro del Toro, Fiscal del Tribunal Supremo, en el seminario sobre La protección del medio ambiente en el nuevo Código Penal, organizadas por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Valencia el pasado mes de julio, "la autoridad o funcionario que intervenga en la concesión o denegación de industrias requerirá de un fuerte asesoramiento de expertos en medio ambiente y ello es complejo y costoso".

La caza o captura de especies en peligro de extinción puede suponer penas de hasta dos años de prisión. En la fotografía, cadáver de águila imperial, cerca de Toledo.

Mayores penas

Además de incluir nuevas conductas delictivas, el nuevo Código Penal también impone penas más graves. En la regulación anterior, la pena derivada de incurrir en un delito ambiental era de arresto mayor -desde un mes y un día hasta seis meses-, imponiéndose la pena superior en el caso de existir agravantes. Además, un supuesto con resultado de muerte se castigaba con la pena de reclusión menor -desde doce años y un día hasta veinte años- y podían también imponerse penas accesorias, como la suspensión de todo cargo público, del derecho de sufragio, etcétera.

En la nueva regulación se han elevado estas penas, que van desde seis meses a cuatro años, y el infractor ha de hacer frente a la responsabilidad civil subsidiaria -que comprende tanto las indemnizaciones como la restitución y reposición del daño causado- en el caso de que existan perjudicados.

El Código también ofrece a los jueces la posibilidad de imponer la "restauración del equilibrio ecológico perturbado", circunstancia que no se hallaba contemplada expresamente en la regulación ambiental anterior. Esto, sin dejar de ser una pretensión muy loable, es difícil de llevar a cabo, por no decir imposible, puesto que, como declaraba el catedrático de Ecología de la Universidad de Barcelona, Narcis Prat, en las jornadas celebradas en Valencia, "los sistemas naturales evolucionan constantemente y el equilibrio ecológico, por ello, no existe y hasta cierto punto no es deseable". Asimismo, se permite a los jueces y tribunales adoptar las medidas cautelares que estimen oportunas, lo que puede significar desde la prisión incondicional inmediata del gerente o la imposición de una fianza millonaria, hasta el cierre de la empresa o la paralización de las máquinas.

Esto ocasiona que, al margen del perjuicio personal que supone soportar penas privativas de libertad, los responsables de las empresas puedan tener que enfrentarse a otras consecuencias sociales que afecten negativamente a su compañía. Como afirmó María Artola González, directora de Praxis Consultores de Medio Ambiente, en el seminario del Grupo Especial Directivos, "la empresa ha de tener en cuenta su imagen y credibilidad ante los empleados, accionistas, clientes, proveedores, organizaciones no gubernamentales, y ante la propia Administración, y su historial jurídico-ambiental puede afectar en gran medida su relación con todas esas partes".

Recientemente, la conocida empresa catalana Freixenet, ha sido denunciada por una organización ecologista por verter aguas residuales a un arroyo sin ningún tipo de depuración. El fiscal solicitó para su presidente un año de prisión y multa de siete millones de pesetas, y para el director de Producción, dos años de cárcel y una multa similar. La condena impuesta por el Juzgado de lo Penal de Barcelona ha sido, sin embargo, sensiblemente inferior -dos meses de arresto y multa de medio millón respectivamente-. Al margen de ello, no cabe la menor duda de que ambos habrán de hacer frente al desprestigio que supone el estar incurso en un procedimiento penal, que sin duda dañará la imagen de la empresa.

La responsabilidad penal también conlleva consecuencias económicas. En la anterior regulación las multas iban de 175.000 a cinco millones de pesetas y se prevenía la clausura temporal o definitiva de la actividad, sin olvidar la responsabilidad civil derivada del delito, que supone hacer frente al pago de las indemnizaciones a los perjudicados. Sin embargo, en el nuevo Código Penal las multas se elevan sustancialmente y se sustituye el sistema de multas genéricas por el de 'días-multa', que da al juez un mayor margen de maniobra, pudiendo graduar la multa según su cuantía diaria -desde 200 a 50.000 pesetas- y su extensión en el tiempo -de cuatro meses a dos años- en función del patrimonio del que delinque y del daño producido. Un ejemplo reciente lo tenemos en Sabadell, donde el fiscal ha solicitado dos años de cárcel y multa de siete millones de pesetas para el gerente de la empresa Fricar, que fabricaba bolsas sin ningún permiso o autorización administrativa, y a la que acusa de verter a un río de la zona, líquidos con un alto contenido de cianuro y zinc.

Mejor prevenir que curar

Quizá lo más interesante del nuevo sistema sea su carácter preventivo. Se pretende que a las empresas -que son las que en mayor medida han recibido sentencias condenatorias por delito ambiental- no les compense más pagar la multa que tomar medidas tendentes a evitar contaminar u otras acciones perjudiciales para el medio ambiente.

Sin embargo, resulta muy difícil que se produzca una condena por un delito ambiental, dada la dificultad en la identificación de los responsables y de la prueba, y el lastre de situaciones precedentes. Lo más probable es que se consiga la absolución en alguna de las instancias del proceso. No obstante, el aumento de la presión social, la mayor experiencia de las fiscalías en este tipo de temas -en algunas de ellas ya existen secciones especializadas en medio ambiente-, y la aparición de Cuerpos Especiales en la Policía, hace suponer que ya nadie se conformará con condenas simbólicas.

La Sala II del Tribunal Supremo -a propósito del vertido de residuos sólidos tóxicos procedentes de una fábrica de productos químicos- condenó el 5 de octubre de 1993 a los responsables a penas de dos meses de arresto mayor y 500.000 pesetas de multa. El 26 de octubre de 1994, la Audiencia Provincial de Barcelona condenó al gerente de una sociedad como autor de un delito contra el medio ambiente -vertido ilegal de residuos tóxicos- a un mes y un día de arresto mayor y multa de 175.000 pesetas -la pena mínima-. Esta resolución fue recurrida y estimada por el Tribunal Supremo, que impuso una pena de seis meses y un día de prisión menor y multa de seis millones de pesetas. De todas maneras, hay que tener en cuenta que un delito sólo se puede imputar a personas físicas y nunca a personas jurídicas, por lo que la responsabilidad penal en casos de delito ambiental ha recaído, en casi todos los casos, en aquellas personas u órganos considerados responsables de la empresa, fundamentalmente en directores técnicos, directores generales y, en menor medida, en los miembros del consejo de administración.

Los procesos más frecuentes han sido los incoados por contaminación atmosférica, ocasionados en la mayor parte de los casos por el incumplimiento reiterado de los límites legales de emisión e inmisión establecidos y, en menor medida, por contaminación súbita con incumplimiento de esos límites.

Otro gran número de sentencias se refieren a vertidos con contenido de sustancias tóxicas al medio acuático, y también encontramos algunas relacionadas con la gestión incontrolada de residuos tóxicos y peligrosos.

En cualquier caso, es probable que la mayoría de los contenciosos terminen en conformidad previa de la empresa, aceptando ésta una serie de exigencias que le evitarían verse inmersa en un procedimiento penal. Aun así, esto constituiría un paso adelante en la transformación de la industria hacia tecnologías limpias y una actitud más respetuosa con el entorno.

Delito ambiental en otros países

Buena parte de los países occidentales incorporan en sus ordenamientos la protección penal del medio ambiente a través de tipos delictivos descritos en sus códigos penales. Este es el caso, entre otros, de Austria, Suiza y Japón, así como de otros países que, de una u otra manera, tienen en cuenta el delito ambiental, y cuyo sistema se analiza a continuación de forma más pormenorizada.



Estados Unidos

En Estados Unidos no existe una ley específica que incorpore o sistematice las diversas normas penales aplicables en materia ambiental. La legislación federal incorpora preceptos penales a través de leyes ambientales sectoriales, así como mediante la aplicación extensiva de normas penales que inicialmente fueron previstas para otros fines.

La distinción entre las acciones sujetas a sanción administrativa y las sancionadas penalmente no está en la gravedad del peligro, como en nuestro Derecho, sino en la 'intencionalidad' de la conducta. También es característico el sistema de responsabilidad penal de las personas jurídicas, que hace recaer la pena directamente sobre las sociedades, y no sobre sus gerentes o directivos.

Francia

En Francia tampoco existe en el Código Penal un título dedicado a los delitos contra el medio ambiente y se ha optado por la tipificación penal en las leyes sectoriales, que regulan cada uno de los elementos ambientales o de los agentes contaminantes. Se trata, por tanto, de una legislación complicada y caótica, lo que dificulta su efectividad.

Cabe destacar el empleo de sanciones no tradicionales, como la confiscación de los productos peligrosos, el cierre de los establecimientos, la prohibición de emplear ciertos equipos, la publicación de la sentencia condenatoria, o la reposición y restauración de los bienes dañados.

Italia

En Italia la protección penal del medio ambiente se realiza, igualmente, a través de disposiciones aisladas localizadas en leyes sectoriales. Esta fragmentación, así como la diversidad de sanciones para conductas similares -según la norma en que se encuentre inserto el precepto penal-, produce situaciones que impiden la efectiva aplicación de las normas.

La legislación italiana también se caracteriza por la introducción de sanciones no convencionales, como la imposibilidad de contratar con la Administración pública durante determinados periodos o condicionar la concesión de la suspensión de condena a la realización de actuaciones correctoras.

Alemania

El Código Penal alemán aborda específicamente las conductas y actuaciones contra el medio ambiente, en un título en el que aparecen unificados delitos relacionados con la contaminación de las aguas y el aire, el ruido, eliminación de residuos peligrosos, funcionamiento no autorizado de instalaciones, manipulación no autorizada de combustible nuclear, puesta en peligro de zonas necesitadas de protección, y grave puesta en peligro del medio ambiente a través de la emisión de veneno.

Las penas son, en los supuestos básicos, alternativas de multa y prisión, pudiendo ésta llegar hasta cinco años, e incluso hasta diez en casos especialmente graves en los que concurra lesión o puesta en peligro de la vida o la integridad física de las personas.

Se trata de una regulación muy completa, aunque se echa en falta una disposición específica relativa a la responsabilidad penal de los funcionarios de la Administración, así como medios adecuados para hacer efectiva la aplicación de la Ley.

Criminalidad Empresarial

Así como común es la participación sujetos en un mismo hecho delictivo, también lo es la criminalidad empresarial.- La palabra empresa lleva implícito una organización de capital y de trabajo destinada a la producción de bienes o servicios.- En ella los seres humanos que la integran realizan diferentes funciones, esa división de trabajo hace que un determinado resultado comprenda la realización de una pluralidad de actos ejecutados por distintos sujetos, ello dificulta la investigación en cuanto a la determinación de los responsables.

Un aspecto que se debe considerar en cuanto a esa determinación es que en las empresas habrá siempre una estructura organizativa, la que se basará en el plano horizontal, en el principio de división de trabajo, y en un plano vertical, en el principio de jerarquía.

Con el problema que al analizar la ejecución de las conductas delictivas provenientes de una actividad empresarial, el grado más identificado con esa ejecución lo constituye el empleado subalterno, siendo en algunos casos complicado identificar el eje central de las decisiones, al encontrarse muy alejado del plano de la realización, conviene resaltar los principios que rigen la organización del proceso productivo en la actualidad:

- a) Principio de división técnica del trabajo y de especialización: cada sujeto asume una competencia funcional en un momento determinado,
- b) Principio de Complementariedad: el aporte de cada sujeto resulta complementario con los restantes que intervienen,
- c) Principio de Jerarquía: las actuaciones de los sujetos se ven sometidas a un centro común de dirección.- Agregado a ello debe recurrirse a la denominada "posición de garante de los sujetos" en razón del dominio que ejercen los directivos por su condición de superior y de su poder de mando sobre los trabajadores o empleados, ya que en virtud de la jerarquía que ostentan resulta ser igualmente garantes por las acciones de sus subordinados.

La doctrina ha determinado que al criminalidad empresarial viene a constituirse en un medio apto para superar las dificultades que ofrece la imputación de un delito de comisión, a través de la estructura de la comisión por omisión (delitos de comisión por omisión son aquellos en los que se violenta una ley prohibitiva a través de la infracción de una ley preceptiva), por la cual podrá estimarse que cometen el correspondiente delito por omisión los referidos hombres de detrás, superiores jerárquicos que no impiden que éste se produzca, cuando ello sucede en el ámbito de su competencia, los que podían y debían controlar los diferentes factores de riesgo, evitar su producción. Es así que el Código Penal en su artículo 34-A, concibe la criminalidad empresarial cuando señala en los delitos cometidos en nombre y por cuenta de una persona jurídica responderán personalmente los representantes legales de la misma que hayan hecho posible la acción u omisión ilícita.- Lo que implica que la persecución penal deberá encaminarse a aquellos sujetos que dirigen en cúpula de decisión las acciones desarrolladas por la persona jurídica, ya que son precisamente ellos los que pueden impedir la generación del hecho constitutivo de delito por las facultades de decisión que tienen.- Por el contrario, si el sujeto subordinado actúa enteramente por su cuenta, ello no podrá ser atribuido al superior, que no debe responder por un hecho que se considere excesivo, en este caso la acción de persecución deberá dirigirse contra aquel. sí pues, cuando se trate de los delitos cometidos en nombre o por cuenta de una Sociedad Anónima, responderán de conformidad al indicado artículo, en relación al 209 del Código de Comercio, el administrador único o el Consejo de Administración, según se trate; en el caso de la Sociedad de Responsabilidad Limitada, de conformidad al artículo 78 del indicado Código a un gerente o Consejo de Gerentes, y en el caso de otro tipo de personas jurídicas sus representantes legales.

Domingo, 12 de Octubre 2000

Copyright © 1999-2000. Alerta Ambiental
 Todos los derechos reservados - RDS-Honduras 1994-2000.

"EL BIEN JURÍDICO AMBIENTAL EN CENTRO AMÉRICA"

Por Teresa Mancini

Bien jurídico y medio ambiente

"La tierra es vieja y esta amenazada. Ella constituye el máximo recurso de la humanidad, compartida por todos los pueblos. Ha llegado la hora de comenzar a preservarla" (1)

En la década de los noventa se ha dado un importante movimiento legislativo y doctrinal en cuanto a la protección del medio ambiente, lo que ha sido principalmente desarrollado en Norte América y en algunos países de Europa -países desarrollados-, durante los últimos años. El interés por este tema se ha internacionalizado y expandido al amparo de una opinión pública cada vez mas sensible a los ataques medioambientales. Traslademos esta preocupación a Sudamérica, donde este problema se torna, tal vez, en la preocupación por la "supervivencia del planeta"(2). El interés por proteger al ambiente se convierte en un interés vital. Pero las necesidades de una población cada vez mas numerosa y demandante, lleva a la explotación de los recursos naturales, los que son a la vez mas escasos.



La preocupación por proteger el medio que sustenta la vida humana, es decir la conservación del hábitat común del ser humano, afecta todos los ámbitos, el político, el económico, el social, etc., estamos frente a un problema que toca a todos los contornos de una vida en sociedad, aunque con diferentes enfoques, el objeto de la preocupación es el mismo. Es el Estado, el encargado de proteger a su sociedad y sus intereses, y dentro de esos intereses esta, necesariamente, la de una vida sana. Entonces al empezar a hablar de protección en materia ambiental nos encontramos con algunos inconvenientes, sobretudo al tratar determinar que es lo que se protege cuando hablamos de Medio Ambiente.

En la tarea de dilucidar la materia a proteger surge la, inevitable, idea del bien jurídico, que luego al ser determinado por la normativa, pasa a ser lo protegido. Entonces creo que surgen varios interrogantes, antes de poder encarar correctamente el tema, ya que al momento de determinar el bien jurídico a proteger en el ámbito del medio ambiente no hay una respuesta unívoca de: -¿Cuál es el concepto de bien jurídico? -¿Cuál es el concepto de medio ambiente?, ¿Qué lo compone? ¿Se protege al ambiente natural, o se protege al hombre como parte de ese ambiente? De acuerdo a todas las respuestas en su conjunto tendremos, tal vez, la respuesta a una final: ¿Cuál es el bien jurídico protegido en materia ambiental? Debo aclarar que mi postura en cuanto al tema es marcadamente antropocentrista y este trabajo gira en torno a esa inclinación.

EL BIEN JURÍDICO A PROTEGER

Concepto de Bien Jurídico

Sabemos que en la determinación de este concepto encontraremos, el contenido mismo y los límites de la materia a proteger. La doctrina se ha esforzado en dar una concepto acabado de lo que es el bien jurídico, no pudiendo encontrarse unánime en cuanto a su contenido y así tampoco su autonomía conceptual. No obstante, se ha desarrollado un importante trabajo en busca de una definición que contemple todos los intereses que se desea se tutele, y es en estos trabajos donde encontramos conceptos de bien jurídico que giran en torno al ser humano.

Creo necesario, primeramente, citar a Welzel, entre otros, para quien "bien jurídico es todo estado social deseable que el derecho quiere resguardar de lesiones"⁽³⁾, o sea, el hombre y su entorno, sus intereses, determinan el contenido del bien jurídico y el Estado se encuentra encargado de protegerlo y el derecho es una de sus herramientas.

Conservar un interés

Von Liszt expresa que, "todos los bienes jurídicos son intereses vitales, intereses del individuo o de la comunidad", "el derecho esta para favorecer al hombre, todo derecho protege intereses vitales para el hombre". Para el, el interés no lo genera la norma sino la vida, y la norma esta al servicio de ese interés, transformándolo en un bien jurídico y delimitándolo para una mejor protección.

Bustos Ramírez a su vez lo define "como una síntesis normativa, determinada de una relación social concreta y dialéctica", citando al mismo autor, "bien jurídico expresa momentos históricos de síntesis, que para otro momento ya será solo una tesis y así sucesivamente"⁽⁴⁾ esta concepción nos permitiría entender un concepto mas social del bien jurídico, teniendo en cuenta la evolución de la sociedad, con respecto a los sujetos, la técnica, su historia, y todo el progreso, propio de la capacidad del hombre. Es fundamental para este punto de vista, lo social, el hombre como individuo y su mundo en un momento determinado.

Bricola nos concluye, un concepto donde, "el bien jurídico es una realidad social concreta, entre los individuos, respecto de los posibles sujetos u objetos que puedan entrar en esa relación, incluido el Estado" (5). Estamos frente a una postura donde los intereses sociales y la realidad, que inevitablemente esta ligada a ellos o viceversa, determinan el contenido del bien jurídico, que se quiere proteger. Creo que no hay forma de separar la realidad presente, pasada y futura la momento de determinar el contenido de el bien jurídico.

Concluyendo: El bien jurídico, es lo que el hombre quiere proteger, a través de el derecho. Lo mas importante es la delimitación de lo que debemos tener en cuenta al momento de determinar el contenido del bien jurídico. Dan las posturas citadas, distintos enfoques de los componentes de la estructura del concepto bien jurídico, así los aspectos político, jurídico, social, e histórico, nos dan la pauta de que el bien jurídico es un

conjunto de intereses que el hombre trata de preservar. Estos intereses son captados por el Estado, mediante un único instrumento válido, valorativo y aceptado en una sociedad democrática: El Derecho, "el derecho esta para favorecer al hombre, todo derecho protege intereses vitales para el hombre" (Fran Von Liszt). El derecho determina a través de sus normas cual es el bien jurídico, que se protege, así la acción que lo lesione tendrá su correspondiente sanción, la cual sera la que determine esa misma norma.

La intervención del Estado solo es posible y necesaria cuando se trata de la protección de bienes jurídicos, "nullum crimen sine injuria", se establece una relación concreta entre el Estado que protege ese interés - bien jurídico- y la Sociedad que reclama su protección.

La determinación de los bienes jurídicos tutelados, por un ordenamiento legal de un Estado, es el reflejo de los intereses vitales de una sociedad, refleja además un modelo social.

El Medio Ambiente como Bien Jurídico

El hombre esta interesado en proteger al medio ambiente, como una forma de protegerse a el mismo como parte integrante de su medio físico. El entorno natural es el escenario que sustenta al hombre y la sociedad, y su preservación supera el beneficio individual, lo que nos lleva a deducir que el Medio Ambiente es un bien jurídico colectivo.

La modificación o alteración del Ambiente es susceptible de afectar intereses difusos de la sociedad, ya que sin afectar directamente a cada individuo, lo afecta como parte integrante de una sociedad, lo que puede llevar a que ese individuo se vea afectado, de alguna manera en forma directa, por ejemplo la salud. Esa afectación puede ser en forma actual o futura, o incluso sólo de generar peligro de afectación, sin que sea necesario identificar la violación de un derecho subjetivo para justificar la intervención del Estado.

Su Contenido:

El ambiente es el escenario donde transcurre la vida, el hombre interactúa con el, y a su vez depende de el, el es parte de ese ambiente. Así, creo oportuno citar a Libster en cuanto para el, "el medio ambiente como bien jurídico debiera ser concebido en forma amplia, sobretudo si lo pensamos como el factor determinante de la vida humana"⁽⁶⁾, el ambiente como bien jurídico debe involucrar tanto los elementos de la naturaleza como aquellos incorporados por el "lo que el puede influir y lo que puede ser influido por el"⁽⁷⁾.

Las concepciones mas modernas consideran que el ambiente puede ser idealmente dividido en tres sectores⁽⁸⁾:

- El ambiente natural,
- El ambiente construido por el hombre, (edificios, fábricas, por ejemplo),
- El ambiente social, compuesto precisamente por los sistemas culturales, sociales, económicos y políticos.

Siendo 2 y 3 los incorporados artificialmente por el hombre. Entonces tenemos elementos naturales y artificiales que componen el medio ambiente. Este es un concepto muy amplio de medio ambiente y creo conveniente demarcarlo aun más.

Entonces delimitando el concepto, sin dejar del lado una postura antropocéntrica de ambiente, donde aparecen, los bienes puramente naturales (agua, aire, fauna...), y los efectos directos e indirectos del sistema ecosocial ⁽⁹⁾.

Otra postura al respecto entiende que al proteger al ambiente, se estaría ante la "manutención del entorno ecológico de las personas, lo que implica la preservación de las propiedades del suelo, el aire, el agua, así como la flora y la fauna, y su desarrollo, e igualmente de los recursos naturales y al mismo tiempo la promoción de una adecuada ordenación territorial y urbana ⁽¹⁰⁾.

Rodríguez Ramos, define medio ambiente, como "el conjunto formado por todos los recursos naturales (geo, flora y fauna; atmósfera, aguas y suelos) por cuya utilización racional (defensa y restauración) deben velar los poderes públicos, con la finalidad principal de proteger o mejorar la calidad de vida y el desarrollo de la persona", creo que este autor deja ver, que para el, el hombre como protagonista, es un elemento importante del concepto medio ambiente.



Las definiciones dominantes ponen al medio ambiente en relación con el hombre y este en el centro de todo interés, asumiendo un antropocentrismo necesario, "el hombre y su circunstancias". Y en mi opinión la única forma en que podemos entender la definición de medio ambiente.

Creo que el hecho del agotamiento y contaminación de los recursos naturales, el inminente y creciente problema de la capa de ozono, el efecto invernadero, y tantos otros problemas de esta índole que aquejan la seguridad común, ponen de relieve la necesidad de proteger jurídicamente al medio ambiente, este interés afecta a toda la sociedad y a cada uno de los que la componemos, nosotros como individuos nos sentimos afectados como parte de esa sociedad. Sin embargo puede suceder que nos veamos afectados individualmente, veamos afectada nuestra salud por ejemplo, a causa de la falta de un ambiente sano.

El Papel del Derecho Penal

Gran parte de la doctrina entiende que el ambiente debe ser materia de protección penal en si mismo, por ser un interés de carácter autónomo e independiente (Basigalupo y Tidemann, entre otros), otros consideran al ambiente, en cuanto a su tutela, relacionado en forma inseparable con el ser humano (Cuesta Arzamendi, Patrono). La postura mayoritaria es aquella que ve la protección penal del ambiente ligada al hombre, entiendo también -como dije en párrafos anteriores- que el bien jurídico ambiental pertenece a la categoría de los bienes jurídicos colectivos, es el bien jurídico de todos, porque afecta a toda la comunidad, sea en forma mediata o inmediata, directa o indirecta. Por lo que no se debe dejar de tener en cuenta, que el medio ambiente aparece vinculado a una necesidad humana existencial: a la supervivencia de la vida de las personas sobre el planeta, extendiéndose la protección, hombre y los elementos vitales que integran su entorno. Por tanto, su protección penal aparecería legitimada, en una política social del Estado que contempla delimitadamente en su contexto una política penal de protección del medio ambiente.

El Derecho penal debe aparecer solo cuando sea manifiesta la necesidad de la pena para la solución del conflicto, esto es, como última y extrema ratio (11) . El Estado preliminarmente, entonces, ha de haber agotado todos los otros medios de control social anteriores al Derecho Penal, y ellos no hayan tenido éxito. Por otro lado, la intervención del derecho penal solo opera cuando se afecte a aquellos bienes de carácter esencial ya sea por su calidad o dimensión o cantidad y, por otra, de modo especialmente grave.

El IUS Puniendi del Estado

Es el bien jurídico, el limite al Ius Puniendi del Estado. Por lo cual solo serán sujetos de pena los que cumplan con la conducta descrita por la norma y de ella resulte la lesión de un bien jurídico.

¿Quién es el titular del ius puniendi, en el ámbito del derecho penal? El Estado.

En la concepción actual de Estado, este aparece como monopolizador del derecho a castigar, reconociendo el carácter público de los intereses afectados por el delito, la pena y las medidas de seguridad.

El Estado protege los bienes jurídicos a través de la prevención de delitos.

Los límites al poder punitivo del estado se encuentra básicamente en los siguientes principios:

- 1) Principio de necesidad de intervención Estatal (12), el derecho penal, es la última ratio en el sistema de sanciones que prevé el ordenamiento jurídico además el derecho penal no sanciona todas las conductas lesivas a los bienes jurídicos, sino las dañosas.
- 2) Principio de la dignidad humana (13), el derecho penal no puede convertirse en un elemento de sometimiento, desigualdad, opresión, de miseria o necesidad.
- 3) El principio del bien jurídico, el concepto de pena carece de contenido si no tiene un fundamento material, que indique "que es lo que se quiere proteger".

Conclusión

Creo que el hombre busca siempre su protección, y al darse cuenta que es parte integrante del medio ambiente y que no puede separarse de él, porque perdería su escenario vital - el cual está compuesto por elementos naturales y aquellos que han sido incorporados por él, un escenario cultural y natural -, busca protegerlo y no influir negativamente en él. He citado conceptos de medio ambiente con una marcada inclinación hacia el antropocentrismo, y es porque creo que hoy la protección del ambiente gira en torno a la protección del ser humano. Es "él" que protegiendo intereses propios, se embarca en la lucha para la tutela de un medio ambiente que ya poco tiene de puramente natural, y está condicionado a la mano del hombre.

Ahora que he enunciado los conceptos básicos a tener en cuenta al momento de realizar un informe sobre "El bien jurídico protegido en Centro América, en materia ambiental", creo oportuno hacer una pequeña reseña, enunciando conceptos, que solo servirán a efecto de este trabajo:

Medio Ambiente: Es el ámbito donde existen y se interrelacionan hombre, con sus creaciones culturales y su entorno natural -la naturaleza-. Este concepto da un enfoque antropocentrista del medio ambiente, donde el hombre es parte de un medio natural que ha sido modificado, en parte por, él.

Bien Jurídico: Es todo aquello que representa un interés y que se quiere se proteja. Puede ser protegido en función del interés de personas determinadas o de una sociedad en su conjunto.

El Medio Ambiente como bien Jurídico protegido: El medio ambiente es un bien jurídico colectivo, cuya finalidad última no es solamente la protección de los elementos de la naturaleza, sino también la supervivencia de la vida humana sobre el planeta -partamos desde la base de una definición de medio ambiente antropocentrista-.

Papel del Derecho Penal: El derecho penal debe aparecer solo cuando sea manifiesta la necesidad de la pena para la solución del conflicto, o sea, en última y extrema ratio. Lo que significa que el Estado ha agotado todos los otros medios de control social anteriores al derecho penal, cuando ellos hayan fracasado.

El Ius Puniendi del Estado: El poder coercitivo del Estado se ve limitado por el bien jurídico que se tutela, ya que solo serán sujetos de pena los que realicen la conducta descrita por la norma y de ella resulte la lesión de un bien jurídico protegido por el derecho.

Intereses difusos, bienes jurídicos colectivos: Estos son los que representan una relación social basada en la satisfacción de las necesidades de cada uno de los miembros de la sociedad o de un conjunto de ellos y en conformidad a un sistema social.

Notas:

1. P. M. Dupuy, del libro de Juan Terradillos Basoco, "El Delito Ecológico", Ed. Trotta 1992.
2. Paz M. De La Cuesta Aguado, "Algunas consideraciones acerca de la necesidad de protección del medio ambiente como bien jurídico", (España), Breviarios de la Universidad Católica de Cuyo.
3. De los Breviarios de la Universidad Católica de Cuyo.
4. Bustos Ramírez, Juan, "Manual de derecho Penal Español", Ariel Derecho, Barcelona, 1984
5. Bricola, Franco, "Teoría General del Reato", Ed. UTET, 1973.
6. Mauricio Libster, "Delitos Ecológicos", Editorial Depalma, 1999
7. Mauricio Libster, "Delitos Ecológicos", Editorial Depalma, 1999.
8. Antonio Mateos Rodríguez Arias, "Derecho penal y protección del medio ambiente", Colex, 1992.
9. María Cristina Zeballos de Sisto, "El ambiente como Ciencia", Cita de Cuadernillo, Protección Jurídico Penal del Medio Ambiente, Universidad Católica de Cuyo, 1994.
10. Peris Riera, "delitos contra el medio ambiente" Valencia 1984.
11. Hernan Hormazabal Malaree, "Delito Ecológico y función simbólica del Derecho Penal", del Libro de Terradillos Basoco, Ed. Trotta, 199
12. Fanny Sandez Lujan, "El bien jurídico protegido en el Derecho Penal del Medio Ambiente", Breviario de la Universidad Católica de Cuyo.-pag.11- Idem. Idem.



TIPIFICACION DE DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE

(Fuente: “Lecciones y artículos”, de Saenz Capel. Bs.As. Argentina. Edit. Estudio).

El planeta, pese a estar compuesto por dos tercios de agua, sólo en un 2,5% del total es dulce, indispensable para el riego y el uso humano; la mayoría de ese porcentaje se encuentra en los polos, los glaciares y el agua freática, por lo que sólo es fácilmente accesible al uso humano el 0,26%, siendo que, en este siglo su consumo se ha multiplicado por siete.

Hoy día su escasez afecta a 26 países en donde viven trescientos millones de personas, estando previsto que, para dentro de cincuenta años, dos tercios de la población mundial tendrá problemas graves o moderados de abastecimiento de agua. En el siglo venidero, las guerras ya no tendrán olor a petróleo, sino gusto a inodora agua.

Por ello no es de extrañar que la ecología sea una de las preocupaciones de finales del siglo, y que se haya generalizado y haya tenido acogida en diversas constituciones y convenios internacionales, tanto de la Organización de las Naciones Unidas como de la Unión Europea.

El creciente riesgo que generan las actividades industriales y la preocupación mundial por la degradación del ambiente, han llevado al dictado de la Resolución 77 (28) del Consejo de Europa sobre la contribución del Derecho Penal a la Protección del ambiente; a la Recomendación 88 (18) sobre la Responsabilidad de las Empresas por infracciones; a la Resolución no 1 de las Empresas por infracciones; a las Resoluciones no 1 de los Ministros de Justicia europeos adoptada en su Conferencia de 1990 en Estambul; y a los trabajos en curso de Consejo de Europa para el desarrollo de una Convención europea sobre protección del ambiente a través del Derecho Penal.

Por su parte, la ONU adoptó la Resolución núm. 43/121 (1990) de la Asamblea General, respecto a la protección del ambiente a través del Derecho Penal aprobada por el VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente; las Resoluciones 1993/32 y de junio de 1994 del Consejo Económico y Social de la ONU y los documentos preparatorios del IX Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en el punto relativo a la “Acción contra el crimen organizado y la economía a escala nacional y transnacional y el papel del Derecho Penal en la protección del ambiente” 1.

Y considerando que conforme el modelo de ley interna en lo que concierne a los delitos contra el ambiente, propuesto en ocasión de la reunión internacional de expertos en la materia, celebrada en Portland – Oregon – USA del 19 al 23 de marzo de 1994, resulta deseable la previsión de sanciones adecuadas para las graves infracciones al ambiente y con el fin de asegurar la reparación del daño contra el ambiente y examinando las recomendaciones del Coloquio Preparatorio de la Asociación Internacional de Derecho Penal sobre la aplicación de éste a las infracciones contra el ambiente, celebrado en Ottawa, Canadá, del 2 al 6 de noviembre de 1992, es que surgen diversas recomendaciones a las me habré de referir someramente, por razones de espacio.

En primer lugar, se debe destacar que, el concepto de ambiente engloba a todos los componentes del planeta, bióticos y abióticos, incluyendo el aire, abarcando todas las capas de la atmósfera, el agua, la tierra, incluyendo el suelo y los recursos minerales, la flora y la fauna y todas las interrelaciones ecológicas entre estos componentes. De esta forma, el desarrollo económico necesario para responder a las necesidades de la presente generación no debería comprometer a la capacidad de las generaciones futuras para que ellas puedan responder a sus propias necesidades, conforme al principio de desarrollo sustentable, expuesto por la Comisión Brundtland en 1992 y recepcionado en nuestra reforma constitucional de 1994. Y ello es así, por cuanto se toma al medio ambiente como un interés colectivo.

De esta forma se articula –en la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Ambiente y el Desarrollo (junio de 1992)- el llamado principio de prudencia, que exige que allí donde exista el peligro de daño grave o irreversible, la falta de una completa seguridad científica no puede ser usada como razón para retrasar la aplicación de medidas efectivas para prevenir la degradación ambiental. Es por ello que los Estados tienen la responsabilidad de asegurar que los principios de desarrollo sustentable y de prudencia, sean respetados por las personas, sean estas físicas o jurídicas, como también por los organismos públicos que desarrollan actividades que puedan suponer un daño potencial para el ambiente.

A tal fin los Estados deben tener una variedad de medidas de control social, poderes de regulación, autorización y reglamentación con imposición de sanciones administrativas, para los supuestos de inobservancia de los standards establecidos; en casos apropiados, también deben de ser contemplado el derecho penal como un medio de intervención con medidas realmente efectivas para asegurar la protección del ambiente.

DESARROLLO SUSTENTABLE

El desarrollo sustentable, es un término aplicado al desarrollo económico y social que permite hacer frente a las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

El desarrollo sustentable surge por la necesidad del ser humano de explotar los recursos naturales para su desarrollo, en una forma racional que garantice la calidad ambiental de nuestros ecosistemas. El afán del hombre moderno por alterar el medio ambiente a su conveniencia puede introducir daños irreversibles a los ecosistemas afectando nuestra calidad ambiental y de vida. Aclaremos algunos conceptos:

Sustentabilidad: Es la capacidad de una sociedad humana de apoyar en su medio ambiente el mejoramiento continuo de la calidad de vida de sus miembros para el largo plazo; la sustentabilidad de una sociedad es función del manejo que ella haga de sus recursos naturales y puede ser mejorada indefinidamente.

Desarrollo Sustentable: Es el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades (Comisión Brundtland, 1987). Debe cumplir con tres objetivos para ser definido como tal: crecimiento económico, equidad social y conservación de recursos.

Gestión Ambiental del Estado: Conjunto de acciones normativas, administrativas y operativas, impulsadas por este, para alcanzar un desarrollo sustentable.

Impacto Ambiental: La alteración positiva o negativa de la calidad ambiental, provocada o inducida por cualquier acción del hombre. Es un juicio de valor sobre un efecto ambiental.

Evaluación de Impacto Ambiental: La predicción o presunción del impacto ambiental de una actividad o proyecto específico, y la proposición de alternativas para prevenir o atenuar los efectos degradantes o deteriorantes del ambiente que pueden seguirse de su realización o ejecución. Se la presenta normalmente en un documento público que tiene el mismo nombre de la actividad.

¿Cómo nació el concepto de desarrollo sustentable?

En el año 1987 se publicó un libro llamado “Nuestro futuro común” que tuvo un gran impacto en la historia del movimiento ambientalista. El informe Brundtland, como también se lo conoce, analizó la situación del mundo en ese momento y demostró que el camino que la sociedad global había tomado estaba destruyendo el ambiente por un lado y dejando a cada vez más gente en la pobreza y la vulnerabilidad. Y viendo este problema se hizo una pregunta muy importante: ¿Cómo podrá este estilo de desarrollo servir en el siglo próximo (es decir éste) si el mundo estará poblado por el doble de personas, todas dependiendo del mismo ambiente? Y su respuesta fue que no se podía seguir con el crecimiento económico tradicional y que había que buscar un nuevo estilo de desarrollo al que llamó sustentable. Este debía ser más justo y equitativo y permitir a la humanidad satisfacer sus necesidades sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas.

Componentes del desarrollo sustentable:

El desarrollo sustentable tiene tres componentes esenciales que deben tenerse en cuenta y son igualmente importantes para lograr un futuro mejor: el ambiente la sociedad y la economía. Es decir que la idea no es tener más y más cosas sino tener una mejor vida. Y no podemos tener una mejor vida si no tenemos educación, no hay justicia, si la delincuencia sigue creciendo, como tampoco podemos si estamos enfermos por la contaminación.



Principios de una sociedad sustentable según la UNESCO.

La UNESCO (Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas) ha definido los principios que debería tener una sociedad sustentable y creemos que es muy importante que los conozcas para que puedas, desde tu lugar, hacer las cosas mejor y contribuir un poco a construirla. De acuerdo con el Programa UNESCO “Educating for a Sustainable Future” (educando para un futuro sustentable) existen cuatro dimensiones de la sustentabilidad: social, ecológica, económica y política. Cada una de ellas trae aparejado un principio esencial.

¿Cómo es esto?

Bueno, la sustentabilidad social se vincula con los valores, principios de la paz y la equidad; la ecológica con la conservación; la sustentabilidad económica con el desarrollo adecuado y la política con la democracia. Esto implica que una sociedad sustentable será aquella en la cual: - La gente se preocupa por los demás y valora la justicia social y la paz.

- Se protegen los sistemas naturales y se utilizan los recursos sabiamente.
- Se valora el desarrollo adecuado y la necesidad de las necesidades básicas para todos.
- Toman sus decisiones por medios justos y democráticos.

La infancia y el desarrollo sustentable

Porque debes saber que los niños tienen un lugar muy importante en todo esto. En 1992, los representantes de casi 180 países se comprometieron a trabajar sobre lo que se conoce como Agenda 21 para alcanzar el desarrollo sustentable. Uno de sus capítulos (el 25) está destinado a los niños y los jóvenes. ¿Quieres saber lo que dice? Allí se reconoce que serán los niños quienes heredarán la responsabilidad de cuidar la Tierra y que son generalmente partidarios entusiastas de la protección del ambiente.

Y como son los niños los que deberán continuar con la tarea de trabajar por el desarrollo sustentable, la Agenda 21 dice que deben ser tomados en cuenta sus intereses en los procesos de participación que se generan.

¿Quieres saber cuales son los objetivos que se trazaron las distintas naciones con respecto a la infancia?

1. Velar por la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño.
2. Velar por que los intereses de la infancia se tengan plenamente en cuenta en el proceso de participación a favor del desarrollo sostenible y el mejoramiento del ambiente. Para esto, los gobiernos deben ejecutar programas con el fin de alcanzar los objetivos trazados en materia de salud, nutrición, educación, alfabetización y mitigación de la pobreza.

También lógicamente se han comprometido a mejorar la calidad ambiental, en el hogar y en la comunidad, mediante actividades de protección y atención de las necesidades básicas para que vivas en un ambiente más favorable. Acuérdate que este es TU derecho!!!

Prometieron promover la participación de las poblaciones locales, incluida la infancia. Pero para esto es necesario que los niños sepan cuál es el problema y qué se puede hacer. Aseguraron ampliar las oportunidades de instrucción y educación encaminada a crear conciencia de la responsabilidad respecto del ambiente y el desarrollo.

Un compromiso muy importante fue el de establecer procedimientos para incorporar tus intereses y los de otros niños en todas las políticas y estrategias pertinentes relacionadas con el desarrollo sustentable en los planos local, regional y nacional.

Recuerda que todos tenemos un papel que jugar en el desarrollo sustentable.

<http://www.icarito.cl> / e-mail: icarito@latercera.cl / Política de privacidad de Copesa / Créditos

© Medios Digitales de COPESA; todos los derechos reservados / Este sitio es parte de la red Terra Networks Chile



SEQUÍA DE FISCALES AMBIENTALES

Muchos delitos ecológicos no son sancionados en América Central por falta de recursos y peritos especializados.

Por Jorge A. Grochembake y Thelma Mejía. Guatemala / Honduras

La tala indiscriminada de árboles causa severas sequías y pérdida del suelo rico en nutrientes. Los fiscales ambientales son un eslabón fundamental, pero aún débil, del tejido jurídico creado para preservar la naturaleza en América Central. Son escasos y actúan en condiciones precarias, según un sondeo realizado por Tierramérica.

Honduras tiene nueve fiscales, Guatemala 13 y Costa Rica tres, mientras en Panamá no existe esa figura. El istmo concentra ocho por ciento de la superficie de los manglares del mundo y casi 12 por ciento de las costas de América Latina y el Caribe, pero sufre una acelerada degradación del ambiente y la sobreexplotación de los recursos naturales.

Sólo dos oficinas con 13 fiscales, incluidos auxiliares, tienen a su cargo más de dos mil 350 casos por delitos contra el ambiente en Guatemala, sin respaldo de peritos y con escasos recursos económicos para llevar a juicio a los responsables, dijo Héctor Flores, jefe de la Fiscalía de Delitos contra el Ambiente de ese país, creada en 1996.

Ambas oficinas pertenecen al ministerio público. Una tiene su sede en la capital, Guatemala, y cuenta con cinco fiscales y tres agentes para atender 70 por ciento de los casos del país. La otra, en el septentrional departamento del Petén, dispone de tres auxiliares fiscales y dos oficiales.

En Honduras, la falta de personal especializado limita el avance de las investigaciones y la aplicación de leyes, según Aldo Santos, fiscal del Medio Ambiente.

Existen nueve fiscales con amplia formación en todo el país, cinco en Tegucigalpa, la capital. Fundada en 1994, la Fiscalía Ambiental permitió romper hasta cierto punto el círculo de impunidad en materia ambiental, pues antes ningún caso llegaba a los tribunales, dijo Santos. Debido a que los delitos ecológicos son de naturaleza distinta a los del fuero ordinario, su castigo requiere un trabajo especializado de investigación, con respaldo forense y manejo pericial técnico y profesional en laboratorios. Sin embargo, “tenemos apenas cinco técnicos que nos apoyan en este tipo de labores a nivel nacional”, explicó. Este reducido personal tiene en sus manos unos 250 procesos penales. Pero las investigaciones no suelen profundizar en las causas de los delitos ambientales, aseguró.

La historia se repite en Costa Rica, donde la Fiscalía Ambiental, creada en 1993, carece de una unidad de especialistas. En Honduras y Costa Rica los fiscales son apoyados por personal de los ministerios de Ambiente y de otras dependencias relacionadas. Costa Rica cuenta con las leyes ambientales más antiguas de América Central, destacó el coordinador de la Fiscalía Ambiental, Sergio Valdelomar.

El mono araña habita en América Central y es víctima del tráfico ilegal. Para las tareas de recibir denuncias, investigar y acusar “disponemos de toxicólogos que realizan peritajes en varias materias, pero carecemos de peritos especializados”, explicó. La fiscalía requiere expertos propios para evitar costosos pagos a peritajes privados en casos de contaminación de aguas, por ejemplo, dijo Valdelomar. La institución ofrece además capacitación a los jueces para integrar aspectos jurídicos y conocimientos científicos. Ana Victoria Rojas, especialista del Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA), con sede en San José, consideró un problema que en el país existan sólo tres fiscales ambientales especializados. La creación de la Fiscalía permitió mejorar la persecución de delitos y activó la capacitación en la materia, reconoció. Pero la labor de preparar a los magistrados obliga a dejar pendientes las causas en fase de investigación, advirtió.

Mientras tanto en Panamá, delitos como tala indiscriminada de árboles, contaminación de ríos y playas y caza ilegal de especies el peligro no son sancionados e incluso no llegan a ser investigados, según Francisco Rivas, portavoz de la Red de la Asociación para la Promoción de Nuevas Alternativas de Desarrollo. La acción legal contra delincuentes ambientales compete a los corregidores, quienes están bajo la jurisdicción de los alcaldes y carecen de real investidura para actuar ante el delito, así como de la debida información y capacitación, aseguró Rivas.



ECOBREVES

GUATEMALA

Completan base de datos forestales

La estatal Universidad de San Carlos y el Instituto Nacional de Bosques de Guatemala (INAB) presentarán en un disco compacto casi tres mil 500 investigaciones –realizadas entre 1960 y 2002 –sobre la situación de los recursos forestales en Guatemala. La base de datos, en fase de revisión, incluirá investigaciones sobre deforestación, plagas, frontera agrícola, incendios y especies boscosas, entre otros, dijo a Tierramérica la portavoz de INAB, Alejandra Samayoa. El disco será entregado a universidades y centros académicos y de documentación, antes de ser puesto a la venta al público.

HONDURAS

Denuncian 900 delitos ambientales

La Fiscalía del Medio Ambiente de Honduras registró 900 denuncias de delitos ambientales cometidos en el último año en la capital, Tegucigalpa, y en otras tres ciudades del país. Al menos 300 de los presuntos delitos –ocurridos en San Pedro Sula, en la costa norte, así como en la meridional Choluteca y la nororiental Catacamas –son investigados para ser remitidos a los tribunales, dijo a Tierramérica la fiscal ambiental, Clarissa Vega. La mayor parte de denuncias es por contaminación, tala ilegal, abuso de autoridad, incendios y daños a la fauna. Unas 35 personas están presas por piromanía o tala ilegal del bosque, y las autoridades rescataron 1650 ejemplares de animales silvestres, víctimas de tráfico ilegal, según Vega.

PANAMA

Lamentan postergación de ley

Conservacionistas y científicos lamentaron la decisión de la Asamblea Legislativa de Panamá de dejar fuera de consideración un proyecto de ley para crear el Parque Nacional Coiba, un tesoro biológico en el océano Pacífico panameño. Durante el período ordinario, que concluyó el 30 de junio, los legisladores no votaron la ley que incluye un plan de protección de Coiba en un área de más de 270 mil hectáreas, rica en biodiversidad. “El tema tampoco fue incorporado en la agenda para el período extraordinario de sesiones y tendrá que esperar a ser introducido en la siguiente legislatura, el uno de septiembre”, dijo a Tierramérica, Ariel Rodríguez, especialista del Centro de Estudios de Recursos Bióticos de la Universidad de Panamá.

Revista Hablemos / Edición: 20 de julio de 2003
1995 – 2003. El Diario de Hoy

The image features a background of marbled paper with a complex, organic pattern of veins in shades of grey, white, and light brown. A solid black horizontal rectangle is centered in the lower half of the image, containing the word "bibliografía" in a white, lowercase, sans-serif font.

b i b l i o g r a f í a

BIBLIOGRAFIA

- Arriaga et al, 1986: III, cit. por Merino, Ibid: 130.
- Andrés Betancor R., Instituciones de Derecho Ambiental, Editorial La Ley, Madrid – España, 2001
- Base Jurídica y Reglamentaria del Tratado de Cooperación Amazónica. Documento SPT-TCA-ECU-1. Segunda Edición. Octubre de 1992.
- Bibliográficos de la Revista de Política y Derechos Ambientales en América Latina y el Caribe. Volumen I No. 3. 1994. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Biodiversidad y Ecosistemas Frágiles y Áreas Protegidas. Roberto Ulloa, Luis Suárez, Danilo Silva, Eco ciencia, Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos, Ponencia presentada al Segundo Congreso Ecuatoriano de Medio Ambiente. Abril 1995, (citando a Reid & Miller, 1989).
- Carta Mundial de la Naturaleza, Resolución 37/7, 1982, Naciones Unidas.
- Constitución Política del Ecuador.
- Criterio de la Fundación Natura sobre la Explotación Petrolera desde una Perspectiva Ambiental. Documento de Posición Institucional. Sept. 1993.
- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano Celebrada en Estocolmo Suecia en 1972. Preámbulo.
- Decreto No. 3327 R.O. 848 de 22 de Diciembre de 1995.
- Diagnóstico Regional y Formulación del plan de Ecodesarrollo para la RAE. Julio 1995. Consultores: Gustavo Pinto Arteaga, Fausto Muñoz Rivadeneira, Fernando Reyes Cisneros, Johny Hernández Bermeo, Ramiro Bermudes Almeida, Patricio Donoso Miño.
- Cumbre para la Tierra. Programa para el Cambio publicado por el Centro para Nuestro Futuro Común texto de Michael Keating. 1993. página 54.
- Delitos Ecológicos, Mauricio Libster, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1993, pag 169
- Diagnóstico Socioeconómico y Condiciones de Manejo de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno. Programa de Conservación. Fundación Natura. Susana López y Guillermo Paz y Miño. Año 1991, página 67.
- Dra. Eulalia Moreno Trujillo. La Protección Jurídica-Privada del Medio Ambiente y la Responsabilidad por su Deterioro. José María Bosch Editor S.A. Barcelona 1991.
- Dr. Jorge Badino, Sujeto y Medio Ambiente, Confluencias. 1996 . Ecoweb.
- Eduardo Haro Mancheno. Análisis del Decreto 2619 en Fascículo Mensual de Legislación. Abril 1995. No. 2. Legis.
- La Gestión Ambiental en el Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Páginas 137 y 138. Abril 1993.
- Ley Galápagos.
- Jaquenod Zsogon Silvia. El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores. Monografía de la Dirección General del Medio Ambiente. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Avila, España. Mijan Artes Gráficas.
- Manejo de Productos Químicos, Industriales y de Plaguicidas en el Ecuador, Fundación Natura julio de 1994, página 273.
- Manejo de Desechos Domésticos y Especiales en el Ecuador. Fundación Natura. Julio de 1994. COTESU. Pág. 209.



- Manual de Derecho Ambiental Mejicano. Raúl Brañes. Fundación Mejicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica, México 1994, en Comentarios.
- Nuestro Futuro Común, Oxford, 1987.(Llamado el Informe Brundland) 87.
- Pérez Camacho Efraín. Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales. 1995. Página 16.
- Políticas y Estrategias Ambientales, Plan Ambiental Ecuatoriano PAE,. C.A.A.M., Febrero de 1996
- Registro Oficial No. 442 de 22 de mayo de 1990.
- Registro Oficial No. 233 de 15 de julio de 1993.
- Registro Oficial No. 406 de 24 de marzo de 1994.
- Registro Oficial No. 623 de 31 de enero de 1995.
- Registro Oficial No. 560 de 12 de noviembre de 1990.
- Registro Oficial No. 461 de 14 de junio de 1994.
- Registro Oficial 11 de 27 de Agosto de 1979.
- Registro Oficial 097 de 31 de Mayo de 1976.
- Registro Oficial 64 de 24 de Agosto de 1981
- Registro Oficial No. 848 de 22 de diciembre de 1995.
- Registro Oficial No. 504 del 12 de enero de 1978.
- Registro Oficial 30 de 21 de Septiembre de 1992
- Registro Oficial No. 424 del 25 de abril de 1990.
- Registro Oficial No. 193 del 19 de mayo de 1993.
- Registro Oficial No. 245 de 30 de julio de 1999.
- Registro Oficial No. 863 de 16 de enero de 1996.
- Registro oficial No. 613 de 9 de agosto de 1974
- Registro Oficial No. 839 de 11 de diciembre de 1995.
- Registro Oficial de 14 de Junio de 1994, reformada mediante R.O. Suplemento del 15 de Agosto de 1994.
- Registro Oficial No. 233 de 15 de julio de 1993.
- Registro Oficial No. 406 de 24 de marzo de 1994.
- Registro Oficial No. 623 de 31 de enero de 1995
- Registro Oficial No. 1 y 2 Edición Especial de 31 de marzo de 2003
- Reunión Internacional de Organismos de Planificación Central y Desarrollo Amazónico, Documento SPT-TCA-ECU-10, páginas 62-63.
- Rosemarin A, “La Sustentabilidad como una nueva y necesaria filosofía.”1990 Ambio 51.
- “ UNEP Environmental Law Training Manual”, Part I. 1997.
- Vocabulario Jurídico.- Henry Capitant. Ediciones de Palma.- Buenos Aires.- 1961.



Av. Eloy Alfaro 1770 y Rusia
Telefax: (593-2) 2238-609 / 2231-410 / 411
e-mail: info@ceda.org.ec
biodiversidad@ceda.org.ec
Quito - Ecuador

www.ceda.org.ec

Publicación gracias al apoyo de:



FONDO
JUSTICIA
Y SOCIEDAD



Fundación
Esquel

