**UNIDAD II**

**Primera Parte**

# PROBLEMAS AMBIENTALES GLOBALES

A fin de estudiar los problemas ambientales que afectan al medio, debemos partir de la idea de que el Ambiente influye en el medio de diferentes manera, es así que no sólo es fuente de recursos naturales, donde abastece de materia prima necesaria para la vida humana y de los demás seres vivos, sino que también es soporte de las actividades del ser humano y por último receptor de efluentes o desechos de todos los organismos.

Partiendo de esta premisa, la forma en que las actividades humanas afectan al medio, son variadas en calidad y en cantidad, ya que los problemas ambientales pueden ser globales, regionales y locales dependiendo del grado de afectación mayor o menor en un área determinada.

Fenómenos como la expansión demográfica, la degradación de los suelos, los cambios climáticos o la pérdida de biodiversidad alteran sectores diversos del planeta afectando en mayor o menor gravedad la calidad de vida de quienes habitan en ellos.

##### LA CONTAMINACIÓN DEL AMBIENTE

##### La contaminación del ambiente es uno de los problemas más críticos en el mundo y es por ello que ha surgido la necesidad de la toma de conciencia y la búsqueda de alternativas para su solución.

##### El crecimiento de la población, el desarrollo de las ciudades y el progreso tecnológico ocasionan toda una serie de conflictos derivados de la explotación incorrecta de los recursos naturales y de la contaminación ambiental.

##### La consecuencia de todo ello es la alteración de los ciclos materiales y de energía con la consiguiente degradación de los ecosistemas y la puesta en peligro del equilibrio poblacional entre numerosas especies y el hombre.

##### Es necesario identificar lo que es la contaminación, cómo puede darse y las consecuencias que devienen de ésta.

##### CONTAMINACIÓN

Se puede definir a la contaminación como “cualquier condición dada donde ciertas sustancias alcanzan concentraciones lo suficientemente elevadas sobre su nivel ambiental normal, pudiendo producir un efecto negativo en las personas, en los animales y en la vegetación”.

Existen diversos tipos de contaminación de acuerdo a la capacidad de recuperación del medio o al recurso que está siendo afectado por este fenómeno, esta es la clasificación que adoptaremos a seguir.

##### LA CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA O POLUCIÓN DEL AIRE

En las grandes ciudades, la contaminación del aire se da a consecuencia de los escapes de gases de los motores de explosión, a los aparatos domésticos de la calefacción, a las industrias -que es liberado en la atmósfera, ya sea como gases, vapores o partículas sólidas capaces de mantenerse en suspensión-, con valores superiores a los normales, perjudican la vida y la salud, tanto del ser humano como de animales y plantas. Esta capa (la atmósfera) absorbe la mayor cantidad de radiación solar y debido a esto se produce la filtración de todos los rayos ultravioletas.

Esta forma de contaminación es uno de los problemas ambientales más importantes, resultado de las actividades del hombre. Las causas son diversas, pero el mayor índice es provocado por las actividades industriales, comerciales, domésticas y agropecuarias. Por eso es necesario legislar sobre las sustancias que pueden ir a la atmósfera y determinar los niveles de concentración que no deben superarse.

##### FORMAS DE CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

##### Contaminación Primaria: Se da cuando los contaminantes permanecen en la atmósfera tal y como fueron emitidos por la fuente. Para fines de evaluación de la calidad del aire se consideran: óxidos de azufre, monóxido de carbono, óxido de nitrógeno, hidrocarburos y partículas.

**Contaminación Secundaria:** Es la que causan a través de contaminantes sujetos a cambios químicos, o bien, producto de la reacción de dos o más contaminantes primarios en la atmósfera. Entre ellos destacan: oxidantes fotoquímicos y algunos radicales de corta existencia como el ozono (O3).

**PRINCIPALES CONTAMINANTES DEL AIRE**

Algunos de los principales contaminantes del Aire son:

* Dióxido de azufre (SO2).
* Amoniaco (NH3).
* Metano (CH4).
* Monóxido de carbono (CO).
* Partículas de polvo.
* Ozono (O3).
* Radiación radiactiva.
* Monóxido de Carbono (CO)
* Dióxido de Carbono (CO2)
* Clorofluorcarbonnos (CFC)

**La agricultura y el uso de pesticidas**

La agricultura es la principal responsable de las emisiones de óxido nitroso, debido a la emisión de componentes nitrogenados por parte de ciertas plantas y suelos que contienen grandes cantidades de nitratos. Además, la aplicación de fertilizantes (artificiales) produce emisiones de amonio, óxidos de nitrógeno y metano. El sector de la agricultura es conocido por su uso extensivo de pesticidas. Esta aplicación causa emisiones de muchos tóxicos al aire.

##### CALENTAMIENTO GLOBAL – CAMBIO CLIMÁTICO

El Cambio Climático Global es un hecho; aunque existen escépticos con respeto a este tema, ellos no representan de manera alguna un grupo mayoritario. Es por ello que los Gobiernos han reaccionado ante esta amenaza cada vez más cercana: alteraciones climáticas graves que podrán colocar sus economías en peligro.

El Cambio Climático Global, por otro lado, ha dejado muy clara la globalización de los problemas ambientales, es imposible e inútil enfrentar uno de los problemas más apremiantes en la temática ambiental si no es una empresa que involucre a todas las naciones. Los cambios climáticos que pueden producirse en las próximas décadas serían superiores a cualquier otro ocurrido en los últimos 10.000 años.

La continua emisión de CO2 (dióxido de carbono), proveniente de la quema de combustibles fósiles (petróleo, carbón, gas) y de la deforestación (al talarse los árboles, estos liberan el dióxido de carbono que tienen en su interior) están provocando el **calentamiento global**.

**EFECTO INVERNADERO**

El efecto invernadero es un fenómeno por el cual la temperatura de la tierra aumenta de proporción por causa de la acción de los gases contaminantes que se quedan en la atmósfera dificultando la salida del calor solar acumulado durante el día. Responde a un proceso donde se dan los siguientes pasos:

A: Durante el día se realiza la absorción de la radiación emitida por el Sol en las capas atmosféricas.

B: Durante la noche, se realiza la eflección de la radiación solar (aproximadamente un 30% de la radiación absorbida).

C: La cantidad de gases invernaderos existente en la atmósfera, permite la captación de la radiación solar reflejada.

D: La radiación solar finalmente liberada al espacio es menor a la normal y ésta se acumula elevando la temperatura en las capas más cercanas a la superficie terrestre.

##### PREDICCIONES PARA EL SIGLO XXI

Queda claro que la previsión de cambios en los próximos 100 a 150 años, se basan íntegramente en modelos de simulación. Comprensiblemente la gran mayoría de los modelos se han concentrado sobre los efectos de la contaminación antrópica de la atmósfera por gases invernadero, y en menor grado, en los aerosoles atmosféricos. La mayor preocupación presente, es determinar cuánto se entibiará la Tierra en un futuro cercano.

En la última década, varios modelos complejos de circulación general (GCMs), han intentado simular los cambios climáticos antropogénicos futuros. Han llegado a las siguientes conclusiones:

* La estratosfera se enfriará significativamente.
* Un calentamiento global promedio, de entre 1,5 y 4,5 °C ocurrirá, siendo la mejor estimación 2,5 °C.
* El entibiamiento superficial será mayor en las altas latitudes en invierno, pero menores durante el verano.
* La precipitación global aumentará entre 3 y 15%.
* Habrá un aumento en todo el año de las precipitaciones en las altas latitudes, mientras que algunas áreas tropicales, experimentarán pequeñas disminuciones.

Usando las sensibilidades de "mejor estimación", se generan escenarios que dan un rango de calentamiento entre 1,5 y 3,5°C para el año 2100. Bajo condiciones sin intervención, la temperatura superficial global promedio, se estima aumentaría entre 2 y 4°C , en los próximos 100 años. En los peores escenarios, la temperatura superficial global promedio podría aumentar 6º C para el 2100.

##### EL AGUA

##### El agua es un elemento vital para la vida del os seres vivos, es por eso que las exigencias están siendo cada vez menos satisfechas debido a su contaminación que reduce la cantidad y calidad del agua disponibles, como también sus fuentes naturales. El hombre SIEMPRE ha volcado sus desechos en las aguas, por ello, la contaminación ha venido en aumento llegando a niveles preocupantes en la actualidad.

##### CONTAMINACIÓN DEL AGUA

##### La contaminación del agua es un problema cuando los niveles de ésta superan la capacidad de carga de la misma. En condiciones normales los ríos pueden auto-depurarse, en estos casos la contaminación no implica un problema ya que se cumple un proceso depurativo por donde: las aguas arrastran los desechos a los océanos, las bacterias usan el oxígeno disuelto en las aguas y degradan los compuestos orgánicos, que luego son consumidos por peces y plantas acuáticas devolviendo el oxígeno y el carbono a la biosfera.

##### El problema surge a partir de que las condiciones actuales en la generalidad han sobrepasado la capacidad de carga de este recurso. Los plaguicidas y el agua subterránea

Casi el 50 % de la población americana usa el agua subterránea para beber. Este problema afecta principalmente quienes viven en áreas dedicadas a la agricultura en donde el uso de plaguicidas es común, ya que cerca del 95 % de esa población agrícola usa el agua subterránea para beber.

Los plaguicidas pueden llegar a contaminar los [acuíferos](http://water.usgs.gov/gotita/earthgwaquifer.html) debajo de la tierra cuando son esparcidos en los campos de las cosechas y si existen filtraciones de agua superficial contaminada, a través de derramamientos accidentales que se filtran a través de grietas.

Otro problema lo representa el manejo inadecuado de los desechos que van a parar en el agua.

##### SUELO

##### EL SUELO ocupa una posición peculiar ligada a varias esferas que afectan la vida humana. Es el sustractor principal de la producción de alimentos y una de las principales fuentes de nutrientes y sedimentos que van para los ríos, lagos y mares. Por esta razón su afectación repercute gravemente en los demás recursos, debiendo regular en forma efectiva la protección de este recurso a fin de que las causas de contaminación puedan reducirse o acabarse.

##### CAUSAS DE LA CONTAMINACION DEL SUELO

##### Citamos las más importantes causas de la contaminación del suelo que afectan a nuestro país:

##### Incendios Forestales: se presentan anualmente en la época de verano, acaban con el suelo, la vegetación y los animales que allí viven.

##### Tala de Bosques para la industria maderera: produce cambios no sólo en el paisaje, sino también en el clima y en los ecosistemas.

##### Deforestación por medio del fuego para obtener campos de cultivo: causa el empobrecimiento de los suelos.

##### Prácticas de cultivos en terrenos muy inclinados: conducen a la erosión de los suelos.

##### La destrucción de las zonas boscosas para la explotación agrícola por unos pocos años para luego ser abandonadas, es una práctica muy común entre nuestros campesinos. Repetida esta práctica una y otra vez deja como resultado el empobrecimiento de los suelos. Más adelante las lluvias arrastraran el material del suelo y lo depositan en las zonas bajas, rellenando el cauce de los ríos y provocando colmataciones o inundaciones.

##### DESERTIFICACION

Es un proceso de degradación que disminuye la capacidad de la tierra para retener el agua. Afecta al 40% de la superficie de la tierra y a 250 millones de personas en todo el mundo en particular al continente africano. Es un problema ambiental de múltiples causas en las que se cruzan factores de carácter físico, biológico, político, social, cultural y económico.

Este grave problema ambiental tiene implicaciones que afectan a todo el globo terráqueo con importantes manifestaciones en los niveles de pobreza, en el deterioro de la salud, el aumento de la desnutrición, la seguridad alimentaria y el estímulo a las migraciones con toda su carga de exclusión y marginación social.

**CONTAMINACION DE LA FLORA Y LA FAUNA:**

La sociedad tecnológica ha avanzado prácticamente sin tomar en cuenta el peligro en que sitúa a las especies animales y vegetales. La contaminación industrial de ríos y lagos ha provocado la muerte a enormes cantidades de peces, los cuales sufren paralización de su metabolismo. La deforestación desmedida ha causado la pérdida no sólo de los recursos forestales sino además de la biodiversidad existente en estos ecosistemas.

La protección de la biodiversidad es una realidad a nivel de legislaciones nacionales e internacionales que se preocupan de ello, no obstante la falta de un control efectivo por parte de las autoridades de aplicación permiten que situaciones como el tráfico de especies exóticas sean cada vez más comunes, situándose en la actualidad en el tercer rango de movimiento comercial en negro a nivel mundial.

**SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS AMBIENTALES**

La búsqueda de soluciones a estos problemas ambientales son el basamento para determinar la necesidad de una regulación efectiva.

En la actualidad se imponen nuevos paradigmas para cambiar la mentalidad consumista que rodea al ser humano de manera de conciliar al hombre con la naturaleza.

**DESARROLLO SOSTENIBLE**

##### Es un modelo de crecimiento "que satisface las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades", cuya definición en estos términos fue hecha en el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo -conocido como Informe Brundtland-, Alianza Editorial, Madrid 1987, p. 460. Este Informe llevó a las Naciones Unidas a convocar a una Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (la llamada "Cumbre de la Tierra"), que se celebró en Río de Janeiro en el mes de junio de 1992 con la participación de 173 Estado

## UNIDAD II Segunda Parte

**DERECHO AMBIENTAL**

En el presente capítulo se desarrollarán los diferentes momentos históricos que por su importancia han marcado hitos importantes en el origen del Derecho Ambiental. De esta manera, se analizarán las Cumbres mundiales de relevancia ambiental, los documentos elaborados con fines de protección efectiva de los recursos naturales y además los instrumentos jurídicos internacionales más relevantes para la evolución del Derecho Ambiental.

**Primero se dan los hechos, luego aparece el derecho.**

Tras muchas catástrofes ecológicas, los Estados, movimientos sociales y la sociedad civil, empezaron a tomar conciencia de la importancia del entorno en todos los ámbitos de la vida de las comunidades. A pesar de que la agresión del ambiente ya nos muestra resultados sombríos, todavía hay lugares en que esos hechos no están instituidos como violación a los derechos plenos del ser humano (como en los Estados Unidos donde se les desconoce su calidad de Derechos Humanos); y en países donde existen legislaciones ambientales, éstas no son suficientemente cumplidas como para transformarlas en acciones efectivas.

**EL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL**

La importancia del marco jurídico internacional supera la fuerza jurídica de las normas que lo integran. En materia de regulación ambiental las normas internacionales definen hoy el criterio o pauta de civilización que regula la existencia humana dentro de los parámetros de la protección ambiental.

Si la Declaración Universal de los Derechos del Hombre define, sin lugar a dudas, la frontera que separa un estado de civilización de otro de barbarie, las normas internacionales en materia ambiental delimitan el ámbito del estado de civilización ecológica del estado de barbarie.

**Conceptos que enmarcan el Derecho Internacional**

El derecho ambiental internacional está enmarcado por conceptos emergentes que expresan sus características. Estos conceptos son de diferente naturaleza y se citan a continuación:

* El interés común de la humanidad
* El derecho de las futuras generaciones
* El concepto del patrimonio común de la humanidad.
* La responsabilidad común pero diferenciada

## El Derecho Internacional como SOFT LOW o Derecho Blando

En materia de normativas internacionales o surgidas de tratados y convenios binacionales o transnacionales, la característica prevalente es que las resoluciones y declaraciones emitidas por las organizaciones internacionales y las declaraciones de las conferencias pueden ser consideradas como nuevas fuentes de Derecho.

Estas fuentes de derecho pueden ser de dos formas: las primeras **vinculantes** de forma tal que pueden crear “derecho duro” para los estados miembros de la organización; las segundas que no tienen carácter vinculante, son llamadas comúnmente **recomendaciones** y constituyen principios de “derecho suave o blando”.

Las declaraciones de las conferencias internacionales caen en su generalidad por no decir en forma absoluta bajo esta segunda categoría. No obstante, ellas pueden contribuir al desarrollo del Derecho Internacional Ambiental consuetudinario.

Hoy día se están buscando formas de “endurecer” estas normativas internacionales ambientales de manera de poder dar parámetros de referencia globales en casos de problemas ambientales que afectan a la totalidad del planeta, siempre respetando los caracteres del Derecho ambiental y sus principios rectores de manera de lograr acciones efectivas que permita combatir graves situaciones que hoy ya son una realidad como consecuencias del mal uso de los recursos naturales. Tal es el caso del Protocolo de Kioto, que busca reducir los niveles de emisión de gases invernaderos a nivel global en un periodo de diez años, protocolo que ha generado muchas controversias solamente para su puesta en vigencia.

Es así que el Derecho Ambiental nace de este tipo de derecho, el SOF LAW, que a través de su evolución pese a esta característica a contribuido a adoptar medidas efectivas y hasta eficaces a fin de mitigar los impactos causados por las actividades humanas en el ambiente, a mas de la toma de conciencia de los Estados dentro de un proceso de adopción de políticas de desarrollo sustentables.

En el mundo occidental el concepto de problemática ambiental es relativamente nóbel. Ensayando una breve cronología, podemos nombrar algunos hechos que contribuyeron a convertir situaciones "naturales" en problemas que afectan al Derecho Ambiental:

* En 1962, Rachel Carlson inicia una cruda denuncia de las condiciones ecológicas a través de su libro "La Primavera Silenciosa".
* En 1970, el Club de Roma, publicó su libro: "Los límites del crecimiento"
* A mediados de los setenta, se forma en Estados Unidos y Europa el Movimiento Ecologista alentado por iniciativas ciudadanas para la protección ambiental.
* En 1972, en Estocolmo, la ONU convoca la primera Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano.
* En 1973, se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

##### En 1987 aparece el Informe “Nuestro Futuro Común” o “Informe Brundland”, de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, dirigido por la Primera Ministra de Noruega Gro Harlem Brundland. Surge el concepto de Desarrollo Sostenible

* En 1992, en Río de Janeiro se realiza la Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU. Se crea la “Agenda 21” que da los lineamientos para que el Desarrollo contemple lo social, lo económico y lo ambiental sostenido.
* A partir de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos realizada en Viena en el año 1993, se reafirma el Derecho al Desarrollo como Sostenible, incluyendo el Derecho a la Alimentación, Vivienda, Vestido, Salud, Educación, en síntesis: a la Calidad de Vida, en conjunción con otros recursos ambientales que tradicionalmente fueron definidos como necesidades más que como derechos.
* Entre el 26 de agosto y el 4 de setiembre de 2002, en Johannesburgo, Sudáfrica, se realiza la “Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible”, a fin de realizar un balance de la degradación del ambiente y del estado de la pobreza en el mundo. Se llega a concluir que "Los patrones actuales de desarrollo, ponen en riesgo la seguridad a largo plazo de la Tierra y de sus habitantes".

## Del 20 al 22 de 2012 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable en Rio de Janiero. Conocida como Rio + 20, esta conferencia analizo los avances en la materia y evaluo la Economia Verde.

## Tras ver esta evolución en la protección del Derechos Ambiental, vemos que este paradigma contempla una visión integral y mucho más amplia de la protección al ambiente, ya que dentro de un contexto económico y social desfavorable, el ejercicio de los Derechos Humanos de Tercera Generación se ve evidentemente obstaculizado.

Los tratados sobre derechos humanos, si bien responden a la tipología de los tratados internacionales, son tratados destinados a obligar a los Estados parte a cumplirlos dentro de sus respectivas jurisdicciones internas, es decir, respetar en esas jurisdicciones los derechos que los mismos tratados reconocen directamente a los hombres que forman la población de tales Estados, y de crear a la ver normativas internas de ser posible rango constitucional que expongan los compromisos asumidos por los Estados tras al ratificación de ellos. El compromiso y la responsabilidad internacionales, aparejan y proyectan un deber "hacia dentro" de los Estados, cual es el ya señalado de respetar en cada ámbito interno los derechos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado-parte.

A continuación desarrollaremos los más importantes documentos en materia de protección ambiental, donde su importancia radica en los logros que de éstos han surgido marcando fuertemente el ingreso de un nuevo campo de protección jurídica en cual es el Derecho Ambiental.

**CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO (ESTOCOLMO, 1972)**

Esta conferencia celebrada en la Ciudad de Estocolmo, Suecia, en junio de 1972, fue la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente a una escala mundial. A ella asistieron delegaciones de 113 países y 700 observadores enviados por 400 delegaciones no gubernamentales

La constatación de la gravedad e importancia de los problemas ambientales mundiales y su relación con los temas de desarrollo, fueron la causa y el motivo de los debates de una Conferencia que inicia el camino de tratar de dar respuesta a la preocupación internacional a escala de los gobiernos.

La década que comenzaba (los "setenta") y la que había finalizado (los "sesenta") conocían ya la preocupación de muchas personas, investigadores, activistas y educadores que trataban de alertar al mundo sobre el camino de destrucción iniciado.

**RESULTADOS**

De esta conferencia surgieron documentos importantes como:

* La Declaración de la Conferencia de las NNUU sobre el Medio Ambiente: que expone 26 principios que consagran la protección ambiental
* La redacción de un plan de acción para el ambiente, dentro del cual forma parte la tarea de buscar un nuevo enfoque que permita conciliar el desarrollo con el entorno.

## El principio I de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Estocolmo, 1972), ha afirmado que en la actualidad y dentro de posturas económicas no se puede desconocer que son conceptos disímiles crecimiento y desarrollo. Este documento reconoció al hombre “un derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y a condiciones de vida satisfactorias en un medio cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar” pero, como contrapartida le atribuyó el “deber solemne de proteger y mejorar el ambiente para las generaciones presentes y futuras”. A partir de este principio se sientan las bases del Derecho Ambiental actual.

**CONSECUENCIAS**

A fin de referenciar las consecuencias que surgen de esta conferencia, dividiremos en tres etapas las acciones tomadas.

**Primera Etapa:** Se caracterizó por la redacción y adopción de instrumentos internacionales que regulan sectores del ambiente, tales como los citados precedentemente

**Segunda Etapa:** Se da a inicios de los años ´80, en esta etapa se establecen diversas legislaciones sobre productos y desechos tóxicos, por considerarse los problemas más acuciantes.

**Tercera Etapa:** Se imponen temas como agotamiento de la capa de ozono, calentamiento global, entre otros, donde se trata por vez primera de manera seria estos problemas, y se proponen adoptar medidas efectivas a fin de encontrar fórmulas que permitan solucionarlos.

**INFORME NUESTRO FUTURO COMUN**

Elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1983. La Comisión fue presidida por Gro Harlem Brundtland, Ministra Noruega, razón por la cual también se lo conoce a este informe como el Informe Brundtland.

**CONCLUSIONES**

A partir de este informe se presenta un nuevo paradigma que dirigirá las políticas y acciones ambientales estableciendo la premisa de que se debe cambiar el concepto de desarrollo económico que se contrapone con los criterios de protección ambiental por una nueva fórmula: EL DESARROLLO ECONÓMICO SUSTENTABLE, el cual busca satisfacer "las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias". A partir de este concepto, la protección del ambiente y el crecimiento económico habrían de abordarse como una sola cuestión.

## El informe de la Comisión subrayaba además la necesidad de iniciar las negociaciones para un tratado mundial sobre el clima, investigar los orígenes y efectos de un cambio climático, vigilar científicamente el clima y establecer políticas internacionales para la reducción de las emisiones a la atmósfera de los gases de efecto invernadero. Como consecuencia de este informe, las Naciones Unidad se ve en la necesidad de llamar a una nueva cumbre.

## CUMBRE DE LA TIERRA. Río de Janeiro (1992)

De resultas del Informe Brundtland, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Esta cumbre marcó un momento decisivo en las negociaciones internacionales sobre las cuestiones del ambiente y el desarrollo. Fue ratificada en sus inicios por los 172 gobiernos, incluidos 108 Jefes de Estado y de Gobierno presentes en esta cumbre.

**OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE LA CUMBRE**

* Lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras
* Sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades y los intereses comunes.

Se aprobaron tres grandes acuerdos que habrían de regir la labor futura:

**Programa o Agenda 21:** Plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible.

**Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo:** Conjunto de principios en los que se definían los derechos civiles y obligaciones de los Estados, y

**Declaración de principios relativos a los bosques:** Serie de directrices para la ordenación más sostenible de los bosques en el mundo.

**Se abrieron a la firma además dos instrumentos con fuerza jurídica obligatoria:**

* La Convención Marco sobre el Cambio Climático y
* El Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Al mismo tiempo se iniciaron negociaciones con miras a una **Convención de lucha contra la desertificación**, que quedó abierta a la firma en octubre de 1994 y entró en vigor en diciembre de 1996. Cerrándose la cumbre con el compromiso de evaluar en un periodo de 10 años los resultados de las acciones de los Estados Parte.

**CUMBRE MUNDIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE JOHANESSBURGO (2002)**

## Ya comprometidos a esta reunión, las Naciones Unidas convocan a la presente cumbre de manera de valorar las acciones de los Estados, sobre los mecanismos de acción-prevención realizados en cada uno de los países participantes en beneficio del Desarrollo Sostenible. Cien jefes de Estado y de Gobierno se reúnen en Johannesburgo, Sudáfrica, en la II Cumbre de la ONU sobre Desarrollo Sostenible del 26 agosto al 4 septiembre del 2002.

**Esta Cumbre reconoce la existencia de tres pilares:**

* Lo social
* Lo ambiental
* Lo económico

...como aspectos claves para alcanzar el desarrollo sustentable.

**Dentro de los puntos a ser tratados en ella, estaban la ratificación de Tratados internacionales como:**

* El Protocolo de Kioto
* El Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad
* El Convenio de Rotherdam

**DOCUMENTOS INTERNACIONALES - CONVENIOS Y TRATADOS DE RELEVANCIA AMBIENTAL**

## PROTOCOLO DE KYOTO

Los gobiernos acordaron en 1997 el Protocolo de Kioto del Convenio Marco sobre Cambio Climático de la ONU (UNFCCC). El acuerdo ha entrado en vigor sólo después de que 55 naciones que suman el 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero lo ha ratificado. En la actualidad 129 países, lo han ratificado alcanzando el 61,6 % de las emisiones.

**OBJETIVOS DEL PROTOCOLO DE KYOTO**

Conseguir reducir un 5,2% las emisiones de gases de efecto invernadero globales sobre los niveles de 1990 para el periodo 2008-2012.

Este protocolo es el único mecanismo internacional para empezar a hacer frente al cambio climático y minimizar sus impactos. Para ello contiene objetivos legalmente obligatorios para que los países industrializados reduzcan las emisiones de los 6 gases de efecto invernadero de origen humano como:

* dióxido de carbono (CO2),
* metano (CH4) y
* óxido nitroso (N2O),
* además de tres gases industriales fluorados: hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF6).

**Algunas medidas propuestas a partir del Protocolo**

* Elaboración de Planes para cumplir los compromisos internacionales, frenando y reduciendo las emisiones de gases de invernadero, y en especial el CO2.
* Aumento de la eficiencia energética, proporcionando mayores servicios con un menor consumo energético.
* Nueva fiscalidad ecológica, para reducir el despilfarro y la destrucción del medio ambiente.
* Desarrollo de las energías renovables, especialmente la eólica y la solar directa.
* Poner en práctica de forma urgente nuevas políticas de transporte, que frenen el uso desmedido del automóvil privado y del transporte aéreo, los modos de transporte más contaminantes.

Los gobiernos deben crear Comisiones del Clima, con participación de la sociedad civil, incluidas las organizaciones sindicales, ecologistas y vecinales.

**CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES)**

El Convenio CITES fue firmado por veintiún países en Washington DC el 3 de marzo de 1973 y entró en vigor el 1 de enero de 1975. En la actualidad, 148 países son Parte de dicho Convenio.

Esta convención consagra el creciente valor de la fauna y flora silvestres desde los puntos de vista estético, científico, cultural, recreativo y económico. De esta manera establece una clasificación de las especies atendiendo al grado de riesgo en que se encuentran.

**CLASIFICACIÓN DE ESPECIES**

**Apéndice I**

Especies en peligro de extinción cuyo comercio está sujeto a una reglamentación particularmente estricta y se autoriza solamente en circunstancias excepcionales.

**Apéndice II**

Especies que, si bien en la actualidad no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, pueden llegar a estarlo a menos que su comercio se reglamente de forma estricta. Contiene, además, las denominadas especies similares, que se someten a control debido a que su aspecto se asemeja al de las demás especies reguladas, lográndose con ello un control más eficaz de estas últimas.

**Apéndice III**

incluye las especies reguladas dentro de la jurisdicción de una de las Partes y para las que se precisa la colaboración de las restantes Partes a fin de prevenir o restringir su explotación.

La inclusión de especies en los Apéndices I y II debe ser aprobada por mayoría de dos tercios en la Conferencia de las Partes. Sin embargo, las Partes pueden incluir en el Apéndice III especies autóctonas por iniciativa propia.

**CONVENIO DE BASILEA**

Adoptado el 22 de marzo de 1989, entra en vigor el 5 de mayo de 1992. Este Tratado ambiental global regula el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y estipula obligaciones a las Partes para asegurar el manejo ambientalmente racional de los mismos, particularmente su disposición.

Es la respuesta de la comunidad internacional a los problemas causados por la producción mundial anual de 400 millones de toneladas de desechos peligrosos para el hombre o para el ambiente debido a sus características tóxicas/ecotóxicas, venenosas, explosivas, corrosivas, inflamables o infecciosas.

Paraguay exigió su real aplicación en el caso de los tambores toxicos en el Puerto de Asunción.

**PRINCIPIOS BÁSICOS DEL CONVENIO DE BASILEA**

* El tránsito transfronterizo de desechos peligrosos debe ser reducido al mínimo consistente con su manejo ambientalmente apropiado;
* Los desechos peligrosos deben ser tratados y dispuestos lo más cerca posible de la fuente de su generación;
* Los desechos peligrosos deben ser reducidos y minimizados en su fuente.

**LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN**

Esta convención quedó abierta a la firma en octubre de 1994 y entró en vigor en diciembre de 1996.

Denuncia como consecuencias de este flagelo, entre otras:

* La degradación de las tierras áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultantes de diversos factores, tales como los cambios climáticos y las propias actividades del hombre.
* La inanición y la pobreza. Según información disponible a mediados de la década de los 80, miles de personas han perdido la vida producto de la sequía en el Sur de Sahara. La tendencia de no revertirse las causas que lo generan, es que se agudice el problema afectando a más de 1000 millones de personas.
* Pérdidas importantes en la agricultura, deterioro de los ecosistemas y en la producción hidroeléctrica.

**A modo de Conclusión**

Es importante resaltar estas convenciones, tratados y protocolos, si bien responden a la tipología de “derecho blando” en general, son tratados destinados a obligar a los Estados parte a cumplirlos dentro de sus respectivas jurisdicciones internas, es decir, respetar en esas jurisdicciones los derechos que los mismos tratados reconocen directamente a los hombres que forman la población de tales Estados, y de crear a la ver normativas internas de ser posible con un rango constitucional que expongan los compromisos asumidos por los Estados tras al ratificación de ellos. El compromiso y la responsabilidad internacionales, aparejan y proyectan un deber "hacia dentro" de los Estados, cual es el ya señalado de respetar en cada ámbito interno los derechos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado-Parte.

**UNIDAD III**

Como consecuencia de nuevas realidades emergentes en el planeta, y a través del reconocimiento de ellas en el ordenamiento jurídico, surge en forma tímida, pero con un aumento gradual, un nuevo derecho que hoy día se hace llamar Derecho Ambiental. Con este derecho surgen sus principios propios, su autonomía didáctica, legislativa y en algunos casos hasta jurídica. Este derecho se impone “creando raíces, y proyectándose en una (ambiciosa) perspectiva de hegemonía” [[1]](#footnote-1).

Este derecho comprende todo lo referente al uso, gestión, explotación sostenible y conservación de los elementos y procesos ambientales incluyendo el entorno creado por el hombre, y ciertos fenómenos naturales. El bien jurídico que tutela, sus principios y caracteres propios, le otorgan –pese a algunas ideas en contrario– una autonomía dentro de las distintas ramas de la ciencia jurídica.

Tiene objeto y métodos propios que lo califican como ciencia, puesto que:

* Propone técnicas alternativas de regulación y sistemas normativos e institucionales específicos para la tutela jurídica efectiva de los bienes comunes e intereses difusos de carácter ambiental; y,
* Elabora sustentaciones doctrinales, principios generales, herramientas de implementación y reglas metodológicas para la mejor formulación, interpretación y aplicación de dicha legislación.

**LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL**

Es 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 esperan una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.

En todo sistema de Derecho Ambiental es posible distinguir tres tipos de normas jurídicas, cuyas diferencias se explican por el proceso de formación histórica:

* **La legislación común de relevancia ambiental o legislación de relevancia ambiental casual**, integrada por las normas jurídicas expedidas sin ningún propósito ambiental, pero que regulan conductas que inciden significativamente en la protección del ambiente.

## La legislación sectorial de relevancia ambiental: normas jurídicas expedidas para la protección de ciertos elementos ambientales o para proteger el ambiente de los efectos de algunas actividades (primeras décadas del siglo XX). como ser la protección de recursos naturales como agua, suelo, recursos forestales, flora y fauna silvestre el mar y los recursos pesqueros, los minerales y los recursos energéticos, y otros.

* **La legislación propiamente ambiental:** normas jurídicas expedidas con arreglo a la moderna concepción que visualiza al ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema. Integrada por:
  + - * disposiciones constitucionales
      * leyes generales o leyes marco sobre la materia promulgadas con las mismas finalidades y
      * leyes que ajustan a ellas o derivan de las mismas.

A pesar de los avances de los últimos años en materia de legislación propiamente ambiental, los asuntos ambientales – al menos en la región latinoamericana – están regidos, principalmente, por la legislación sectorial de relevancia ambiental y, en una medida importante, por la legislación común de relevancia ambiental.

**PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO AMBIENTAL**

El Derecho Ambiental se estructura sobre principios propios que se hallan en plena formación. Tiene una problemática singular y sus características específicas permiten hablar de una identidad propia, dentro de los sistemas jurídicos.

Estos Principios o reglas jurídicas permiten cumplir con la función informadora de la legislación positiva, de la práctica judicial y de la actuación de los poderes públicos.

A continuación veremos los principios que delimitan al Derecho Ambiental.

**PRINCIPIO DEL AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO.**

Este principio va dirigido al disfrute de condiciones de vida adecuada en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Reconoce dicho principio como derecho fundamental de la persona humana.

**NATURALEZA PÚBLICA DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL**

El carácter jurídico del ambiente adecuado es de un bien de uso común del pueblo.

El Derecho Ambiental es sustancialmente un Derecho Público, aunque a sus objetivos puedan concurrir normas de otra naturaleza como las que regulan las relaciones de vecindad.

Este Derecho es esencialmente de naturaleza social, aunque en determinados casos pueden concurrir normas de otra naturaleza, que serán tenidas en cuenta en la medida que no afecten este carácter social o colectivo, ya que el Derecho Ambiental es Fundamentalmente un derecho de carácter Público, integrado a los derechos privados de los particulares como interés difuso que es.

**CONSIDERACIÓN DE LA VARIABLE AMBIENTAL EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO.**

Se debe tener en cuenta la variable ambiental en cualquier acción o decisión (publica/privada) que pueda causar algún impacto.

La variable ambiental debe ser tomada en cuenta en el proceso decisivo de políticas de desenvolvimientos.

**PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

Para la resolución de los problemas del ambiente debe darse especial importancia a la cooperación entre el Estado y la sociedad.

En la Declaración de Río de Janeiro, Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, es donde se encuentra más explícito. Así se incluyó en el Principio 10, que dice: **El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.**

En el plano nacional todo persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el ambiente de que dispongan las autoridades publicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

**CONTAMINADOR PAGADOR.**

Se basa este principio en la vocación redistributiva del Derecho Ambiental y se inspira en la teoría económica de que los costos sociales externos que acompañan el proceso productivo (ej. El costo resultante de los daños ambientales) deben ser internalizados.

La interpretación más genérica del principio, se refiere a las internalización de los costes ambientales.

Esto porque la reducción del nivel de “contaminación legalizada” y la ampliación del concepto de daño ambiental traen como consecuencias, que la obligación de reparación y de reposición sean cada vez más “costosas” y que el incentivo negativo sea cada vez más intenso; asimismo, porque la contaminación admisible y los daños inadmisibles convergen en la idea de que el contaminador debe asumir todas las consecuencias dañosas de su actividad, en el sentido más amplio, por lo que debe incorporar ese coste a su actividad de tal modo que, en caso de que los costes de ésta sean superiores a su beneficio, o bien cese de llevar a cabo la conducta o bien cambie sus características y condiciones.

A estas ideas responde, el Principio 18 de la Declaración de Río cuando establece que **“las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de los instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio que quien contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”.**

El Principio se instrumenta técnicamente a través de distintas instituciones, singularmente algunas figuras tributarias, las multas y las indemnizaciones.

**EVITACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL.**

El daño debe ser evitado, es más, la mejor manera de proteger la naturaleza es evitando que sea dañada. Esto obedece a que es muy difícil o imposible que el recurso dañado recupere su estado originario, o sea, el estado anterior a sufrir el daño y se manifiesta en los principios de *prevención y precaución.*

Uno de los objetivos centrales de la política ambiental es el de la evitación del daño porque el daño ambiental, como tantas veces se ha insistido, es frecuentemente irreparable.

A tal fin, se debe adoptar las medidas adecuadas para evitar que el daño se produzca; estas medidas se basan, por un lado, en la evaluación de qué es lo que podría producir el daño, o sea, la determinación de los peligros y la valoración de los riesgos, y, por otro lado, en la gestión adecuada de los peligros y de los riesgos, así como las medidas adecuadas para mitigar, reducir o eliminar los peligros, así como reducir la probabilidad de que los peligros se actualicen en el daño correspondiente (riesgo), es decir, la prevención y la cautela.

En ese sentido, el Principio de Prevención básico en el Derecho Ambiental, consiste en la prioridad que debe darse a las medidas que eviten el nacimiento de actividades atentatorias contra el ambiente, de modo a reducir o eliminar las causas de acciones susceptibles de alterar su calidad.

Es decir, se debe impedir por todos los medios, que la utilización del recurso extralimite sus umbrales o limites de recuperación natural. En la aplicación efectiva de este Principio, se requiere realizar un análisis previo, preventivo, de los recursos naturales a utilizar.

Antes de proceder a una autorización o licencia determinada, será necesario estudiar y examinar las características del recurso a explotar. La aplicación de este principio debe evitar que el recurso natural pierda sus particulares características.

Por su parte, el Principio de Precaución adoptado en la Conferencia de la Tierra, expresa que la ausencia de certeza científica absoluta no debe servir de pretexto para retardar la adopción de medidas efectivas que procuren evitar la degradación del ambiente. Es la propia acción cautelosa y diligente la que enmarca y sustenta el Principio de precaución, intentando prevenir riesgos ambientales, representando por tanto una intención de prudencia ambiental.

Es un claro deseo de prevenir cualquier tipo de alteración sobre el medio anticipándose al hecho dañoso. Constituye un aspecto preliminar y fundamento básico del Principio de prevención.

La falta de prueba científicas firmes y concluyentes no debe ser obstáculo para la implementación y puesta en práctica de este Principio sino que, precisamente por el elevado grado de emergencia ambiental global, éste debe significar paso previo a la aplicación del Principio de prevención. De esta manera, se anticipa en previo estadio y se prepara la vía preventiva, evitando que los resultados a que arribe la comunidad científica lleguen demasiado tarde, una vez que se ha producido el deterioro ambiental.

**En conclusión**, ambos principios (Prevención y Precaución) intentar evitar el daño, pero tienen una gran diferencia. El principio precautorio, intenta evitar el daño, mediante la adopción de medidas efectivas, aun en el caso de no tener certeza científica absoluta que de dicha actividad perjudicará al ambiente.

**FUNCIÓN SOCIO AMBIENTAL DE LA PROPIEDAD.**

La propiedad privada, sin dejar de ser privada, se socializó. Con ese significado debe ofrecer a la colectividad una mayor utilidad dentro de la concepción de que lo social orienta a lo individual, no restringiéndose solamente a la propiedad rural sino también a la propiedad urbana.

La nueva concepción de la función social de la propiedad permite restricciones al ejercicio del derecho de propiedad cuando así lo requiera la tutela de intereses de la sociedad.

**DESARROLLO SUSTENTABLE.**

Este principio de desarrollo sustentable o sostenible, se refiere a la necesidad de utilizar de manera racional los recursos naturales.

La palabra sostenible pretende ser el reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo, que no vaya en detrimento del ambiente ni de los recursos naturales, de cuya calidad depende la satisfacción de las necesidades actuales, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

La norma jurídica ambiental debe tener capacidad tal, que oriente las estrategias y acciones humanas hacia el uso sostenible del sistema natural.

Según la definición de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el desarrollo sostenible consiste en aquel desarrollo que atiende las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras satisfagan sus propias necesidades, pudiendo ser entendido como el mejoramiento de la calidad de vida humana dentro de los límites de la capacidad de soporte de los ecosistemas.

El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la preservación del patrimonio natural y cultural son condicionantes necesarios del desarrollo económico y social. La gestión sustentable del ambiente deberá garantizar la utilización de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras.

Los tres pilares básicos del principio de desarrollo sostenible o sustentable son el Ambiental, el Social y el Económico.

**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.

Esta “realidad” no se basa solamente en conocer la situación en que se encuentran los recursos naturales en cada espacio determinado, si no la de analizar la situación económica, social y de calidad de vida de las personas, para luego tomar las decisiones de políticas y gestión ambiental.

**PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN.**

Mario Peña Chacón señala: El principio de no regresión o de prohibición de retroceso implica que la normativa y la jurisprudencia no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección ambiental alcanzados con anterioridad. Su finalidad es evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, e implica necesariamente una obligación negativa de no hacer, por lo que el nivel de protección ambiental ya alcanzado debe ser respetado, no disminuido, sino más bien incrementado.

**Preceptos Ambientales:**

La Constitución Nacional Paraguaya fue terminada el 20 de junio de 1992. Dicha carta magna fue influenciada por otras Constituciones modernas de diversos países y por ello cuenta con varios preceptos novedosos y avanzados en materia ambiental.

Primeramente, podemos mencionar que nuestra Constitución adopta en el Artículo 7º el precepto de “toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado”. Dicha declaración surge de Constituciones como la de Chile de 1980 que en su artículo 19, inciso 8 reza: *“La Constitución asegura a todas las personas el Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.”* la de Brasil del año 1988 donde en su artículo 225 expresa: *“Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para la saludable calidad de vida”* y la de Colombia de 1991, articulo 79, donde cita: *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”*

Otros países que asientan estas declaraciones en sus constituciones son las de España (1978), la de Perú (1979) y la de Portugal (1976). Normalmente, la responsabilidad por preservar el ambiente sano y ecológicamente equilibrado le pertenece tanto al estado como a la ciudadanía. La Constitución de Portugal es peculiar al establecer que la responsabilidad por preservar el ambiente le pertenece de forma exclusiva al Estado.

La Constitución Colombiana del año 1991 es la que más influencia directa tiene con la nuestra. Son varios los preceptos constitucionales que fueron adoptados por nuestra Carta Magna, entre ellos podemos mencionar: la protección del entorno ambiental; de los sitios de valor cultural; de los pueblos indígenas; de los derechos del consumidor; de la prohibición del trafico de residuos peligrosos y de recursos genéticos; la acción de tutela; la acción popular para la defensa de derechos difusos; el otorgamiento de atribuciones de competencia ambiental a las municipalidades; entre otros.

Por otra parte, la Constitución vigente del Brasil que data del año 1988, por ser bastante antigua, no aportó mucho a la nuestra. Aun así, en su Art. 170 establece: *“El orden económico, fundado en la valorización del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene por finalidad asegurar a todos una existencia digna, conforme a los dictado de la justicia social, observando los siguiente principios: …. III: función social de la propiedad; IV: defensa del medio ambiente.”*

Además de lo citado, disponemos como otro antecedente cercano la Declaración sobre el Ambiente Humano de la Conferencia Mundial de las NN.UU., realizado en Estocolmo en junio de 1972.

**Preceptos Constitucionales Ambientales**

Como lo dijimos en el apartado anterior, la Constitución Nacional Paraguaya data del 20 de junio de 1992 y esta influencia por modernas constituciones, incluyendo dentro de sus preceptos conceptos muy novedosos y adelantados en materia ambiental.

Nuestra Carta Magna sitúa los dos principales artículos ambientales dentro de la Parte I “De las Declaraciones Fundamentales, de los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Titulo II “De los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Capitulo I “De la Vida y del Ambiente”, Sección II “Del Ambiente”. Estos artículos son:

**Art. 7. Del Derecho a un Ambiente Saludable**

*“Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado.*

*Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental.”*

**Art. 8. De la Protección Ambiental**

*“Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, esta podrá restringir o prohibir aquellas que califique peligrosas.*

*Se prohíbe la fabricación, el montaje, la importación, la comercialización, la posesión o el uso de armas nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos. La ley podrá extender esta prohibición a otros elementos peligrosos; asimismo, regulará el tráfico de recursos genéticos y de su tecnología, precautelando los intereses nacionales.*

*El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar.”*

El artículo 7º, “Del derecho a un ambiente saludable” expresa que toda persona tiene el derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Este principio constitucional, de difícil cumplimiento en países tercermundistas por las necesidades económicas que posee, otorga a toda persona el derecho de vivir en un lugar sano y equilibrado ecológicamente.

Creemos que hasta nuestros días, y exclusivamente por no ser un país netamente industrial, este precepto se ésta cumpliendo. Cabe destacar que se cumple no por poseer una política del estado seria o estructurada para evitar las contaminaciones ambientales, sino por ser el Paraguay un país que vive del campo, especialmente de la soja y la ganadería. Claro está que estas actividades mal organizadas también causan perjuicios ambientales tales como la tala indiscriminada, quemazones y el uso irresponsable de agrotóxicos.

Continúa expresando el Art. 7 que constituyen objetivos prioritarios la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental. Esta última parte es muy importante para nuestro estudio, ya que la legislación y la política del estado deben estar enfocadas tanto al mejoramiento como a la preservación del ambiente y para ello es necesario contar con una legislación ordenada, sin vacíos legales y acorde a nuestra realidad social.

El Artículo 8 de la protección ambiental establece que todas las actividades susceptibles de producir alguna alteración ambiental deberán ser reguladas por ley. Como un ejemplo al cumplimiento de lo establecido, nace la ley de Evaluación de Impacto Ambiental.

Agrega el artículo que el estado puede restringir o prohibir otras actividades que las califique como peligrosas. En conclusión, el estado puede regular, restringir o prohibir, mediante disposiciones legales, todas las actividades que puedan afectar o alterar el ambiente.

Continúa el artículo prohibiendo expresamente la fabricación, el montaje, la importación, la comercialización, la posesión o el uso de armas nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos. Luego, el mismo artículo extiende lo citado a cualquier elemento peligroso regulando el tráfico de recursos genéticos.

A mi entender, la ultima parte del citado artículo es de suma importancia para la prevención de los delitos ambientales, puesto que expresa que el delito ecológico será definido y sancionado por ley y que todo daño ambiental importa la obligación de recomponer e indemnizar. Este principio ambiental es muy importante ya que anteriormente, los daños producidos al ambiente en sí no tenían una penalidad expresa, solamente se indemnizaba a la persona que sufría por tal daño y no así al ambiente como bien jurídico protegido. Claro está que es difícil recomponer el daño causado al ambiente, y más difícil aun recomponer en el mismo lugar que se ha causado el daño, pero si se pueden buscar recomposiciones mediante la aplicación de una pena pecuniaria, que sirve exclusivamente para crear, fomentar o cuidar algún espectro del ambiente en el territorio de la Nación.

Al haber descrito y comentado los dos principales artículos ambientales de nuestra constitución nacional, pasaremos a observar varios artículos constitucionales que concuerdan con los estudiados y otros que contemplan preceptos modernos y de gran visión ambientalista. Estos son:

**Artículo 6: De la Calidad de Vida**

Parte I “De las Declaraciones Fundamentales, de los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Titulo II “De los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Capitulo I “De la Vida y del Ambiente” Sección I “De la Vida”

***“Artículo 6 - DE LA CALIDAD DE VIDA***

*La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad.*

*El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes”.*

Este artículo expresa que la calidad de vida será promovida por el Estado y que el mismo fomentará la investigación de los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes.

**Artículo 28: Del Derecho a Informarse**

Parte I “De las Declaraciones Fundamentales, de los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Titulo II “De los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Capitulo II “De la Libertad”.

***“Artículo 28 - DEL DERECHO A INFORMARSE***

*Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime.*

*Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo.*

*Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios”.*

El presente artículo, por más que no establezca un precepto ambiental en forma directa, reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Continúa diciendo que las fuentes públicas de información son libres para todos.

Dicho precepto tiene como principal objetivo para nuestra materia la posibilidad que da a cualquier persona interesada poder informarse de cuestiones relacionadas al ambiente. Un claro ejemplo de lo que estamos diciendo lo contempla la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental que establece la obligación de la autoridad Administrativa a poner a disposición del público y de los organismos afectados los estudios de las evaluaciones de impacto ambiental.

**Artículo 38: Del Derecho a la Defensa de Intereses Difusos**

Parte I “De las Declaraciones Fundamentales, de los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Titulo II “De los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Capitulo II “De la Libertad”.

***“Artículo 38 - DEL DERECHO A LA DEFENSA DE LOS INTERESES DIFUSOS***

*Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo”.*

Este artículo reconoce el derecho que toda persona tiene a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa de intereses difusos. Cita entre ellos al ambiente, la integridad del habitad, la salubridad pública, el acervo cultural nacional y los intereses del consumidor, extendiendo la norma a otros intereses difusos que por su naturaleza jurídica pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y al patrimonio colectivo.

**Artículo 62: De los Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos**

Parte I “De las Declaraciones Fundamentales, de los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Titulo II “De los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Capitulo V “De los pueblos Indígenas”

***“Artículo 62 - DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y GRUPOS ÉTNICOS***

*Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo”.*

Dicho artículo reconoce la existencia de los pueblos indígenas como grupos de culturas anteriores a la formación y a la organización del Estado actual paraguayo. Importantísimo precepto constitucional, ya que al reconocer la existencia de los pueblos indígenas con anterioridad al estado paraguayo, reconoce de forma clara el derecho de propiedad que los mismos tienen sobre sus tierras.

**Artículo 63: De la Identidad Étnica**

Parte I “De las Declaraciones Fundamentales, de los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Titulo II “De los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Capitulo V “De los pueblos Indígenas”

***“Artículo 63 - DE LA IDENTIDAD ÉTNICA***

*Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena”.*

El presente artículo reconoce y garantiza a los pueblos indígenas su identidad étnica con relación al habitad, otorgando el derecho a los mismos de preservarlos y de desarrollarlos. Por otro lado, otorga el derecho a los pueblos indígenas de aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa siempre y cuando no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Paraguaya. Además se establece que en los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena.

**Artículo 64: De la Propiedad Comunitaria de los Pueblos Indígenas**

Parte I “De las Declaraciones Fundamentales, de los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Titulo II “De los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Capitulo V “De los pueblos Indígenas”

***“Artículo 64 - DE LA PROPIEDAD COMUNITARIA***

*Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo.*

*Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos”.*

Dicho precepto expresa que los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, siempre teniendo en cuenta la extensión y la calidad de éstas como para que sea suficiente para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. Continua diciendo el mismo artículo que es obligación del estado el otorgamiento de tierras en forma gratuita, siendo las mismas *“…inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo.”* Concluye el artículo mencionando que está terminantemente prohibido la remoción o el traslado de su hábitat sin que medie el consentimiento de los mismos.

**Artículo 65: Del Derecho a la Participación de los Pueblos Indígenas**

Parte I “De las Declaraciones Fundamentales, de los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Titulo II “De los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Capitulo V “De los pueblos Indígenas”

***“Artículo 65 - DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN***

*Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, ésta Constitución y las leyes nacionales”.*

En el presente artículo otorga el derecho a los pueblos indígenas a participar, con relación a sus costumbres y a las leyes nacionales, de la vida económica, social, política y cultural del Paraguay.

**Artículo 66: De la Educación y de la Asistencia de los Pueblos Indígenas**

Parte I “De las Declaraciones Fundamentales, de los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Titulo II “De los Derechos, de los Deberes y de las Garantías”, Capitulo V “De los pueblos Indígenas”

***“Artículo 66 - DE LA EDUCACIÓN Y LA ASISTENCIA***

*El Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas especialmente en lo relativo a la educación formal. Se atenderá, además, a su defensa contra la regresión demográfica, la depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural”.*

El Articulo 66 de la carta magna establece que será respetado por el Estado paraguayo la cultura de los pueblos indígenas como así también la educación formal defendiendo siempre la regresión, la depredación y la contaminación de su habitad además que luchar contra la explotación económica y la alineación cultural de dichos pueblos.

**Artículo 137: De la Supremacía de la Constitución**

Parte II “Del ordenamiento Político de la República”, Título I “De la Nación del Estado” Capitulo I “De las Declaraciones Generales”.

***“Artículo 137 - DE LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION***

*La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.*

*Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley.*

*Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier otro medio distinto del que ella dispone.*

*Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”.*

El presente artículo de la constitución Paraguaya no está ligado directamente al tema ambiental, pero es de suma importancia su estudio para elaborar una política legislativa ambiental.

**Artículo 168: De las Atribuciones de los Municipios**

Parte II “Del ordenamiento Político de la República”, Título I “De la Nación del Estado” Capítulo IV “Del Ordenamiento Territorial de la República”, Sección III “De los Municipios”.

***“Artículo 168 - DE LAS ATRIBUCIONES***

*Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley:*

1. *la libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía;*
2. *la administración y la disposición de sus bienes;*
3. *la elaboración de su presupuesto de ingresos y egresos;*
4. *la participación en las rentas nacionales;*
5. *la regulación del monto de las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, no pudiendo sobrepasar el costo de los mismos;*
6. *el dictado de ordenanzas, reglamentos y resoluciones;*
7. *el acceso al crédito privado y al crédito público, nacional e internacional;*
8. *la reglamentación y la fiscalización del tránsito, del transporte público y la de otras materias relativas a la circulación de vehículos, y*
9. *las demás atribuciones que fijen esta Constitución y la ley”.*

El presente artículo menciona las atribuciones de las municipalidades del Paraguay, específicamente en los incisos “1” y “6” encontramos las relativas al ambiente. En la primera de ellas se estipula la libre gestión en varias materias de competencia donde se encuentra la ambiental. En el inciso “6” otorga la potestad de dictar ordenanzas, reglamentos y resoluciones que efectivamente pueden ser ambientales.

Es importante permitir a las municipalidades la libertad de crear normativas ambientales dentro de su jurisdicción, ya que las mismas conocen a fondo la realidad y las problemáticas que poseen, ya que cada zona del país tiene sus peculiaridades con relación a cuestiones ambientales.

**Artículo 176: De la Política Económica y de la Promoción del Desarrollo**

Parte II “Del ordenamiento Político de la República”, Título I “De la Nación del Estado” Capítulo VI “De la Política Económica del Estado”, Sección I “Del Desarrollo Económico Nacional”.

***“Artículo 176 - DE LA POLITICA ECONOMICA Y DE LA PROMOCION DEL DESARROLLO***

*La política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural.*

*El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población. El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional”.*

En el presente artículo nuestra constitución nacional toma el principio de desarrollo sostenible al hablar de promover el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía.

**Artículo 268: De los Deberes y de las Atribuciones del Ministerio Público**

Parte II “Del Ordenamiento Político de la República”, Titulo II “De la Estructura y de la Organización del Estado”, Capítulo III “Del Poder Judicial”, Sección IV “Del Ministerio Público”

***“Artículo 268 - DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES***

*Son deberes y atribuciones del Ministerio Público:*

1. *velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales;*
2. *promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas;*
3. *ejercer acción penal en los casos en que, para iniciarla o proseguirla, no fuese necesaria instancia de parte, sin perjuicio de que el juez o tribunal proceda de oficio, cuando lo determine la ley;*
4. *recabar información de los funcionarios públicos para el mejor cumplimiento de sus funciones, y*
5. *los demás deberes y atribuciones que fije la ley”.*

Dicho artículo enumera los deberes y las atribuciones del Ministerio Público. Dentro del inciso “2” menciona que promoverá la acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas.

**UNIDAD IV**

**4.1 Marco Institucional Administrativo para la protección del ambiente**.

**Política Ambiental Nacional (PAN).**

El 31 de mayo 2005, El **CONAM**, por **Resolución 04/05**, aprobó la Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAN)

Dicha resolución, inicia con una introducción sobre la situación ambiental paraguaya y los problemas que padece, para luego conceptuar la política ambiental como ***“… el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del ambiente de una sociedad, con el fin de garantizar la sustentabilidad del desarrollo para las generaciones actuales y futuras.”***

Por otro lado, expresa que la política ambiental contemplará los tres niveles de la organización político-administrativa:

- el nacional

- el departamental y;

- el municipal

Este instrumento, tiene como objetivo general conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura, acogiendo de este modo el Principio de Desarrollo Sostenible o sustentable.

La PAN, establece como principios rectores los siguientes:

***La sustentabilidad*:** las generaciones presentes son responsables de la protección ambiental y deberán velar por el uso y goce apropiados del patrimonio natural que será legado de las generaciones futuras.

***La precaución*:** cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces.

***La integralidad***es entendida como la necesidad de concertar las políticas sectoriales y de ajustar el marco legal nacional, departamental y municipal, haciendo prevalecer las normas que otorguen mayor protección al ambiente.

***La gradualidad:***es asumida como la capacidad de adaptación y mejoramiento continuos.

***La responsabilidad:***el causante de un daño al ambiente deberá reparar los perjuicios y restaurar las condiciones afectadas, y;

***La subsidiaridad:***la gestión ambiental estará organizada de modo a alcanzar el máximo protagonismo social en la toma de decisiones, la eficiencia en la utilización de los recursos y en la obtención de resultados, garantizando que la toma de decisión sea lo más cercana posible al ciudadano.

**Ley 1561 que crea el SISNAM.**

La ley N° 1561 del año 2000, crea el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y la Secretaria del Ambiente (SEAM) y tienen por objeto crear y regular el funcionamiento de los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional.

El SISNAM, según la norma, esta *“… integrado por el conjunto de órganos y entidades públicas de los gobiernos nacional, departamental y municipal, con competencia ambiental; y las entidades privadas creadas con igual objeto, a los efectos de actuar en forma conjunta, armónica y ordenada, en la búsqueda de respuestas y soluciones a la problemática ambiental. Asimismo para evitar conflictos interinstitucionales, vacíos o superposiciones de competencia, y para responder con eficiencia y eficacia a los objetivos de la política ambiental.”*

Por su parte, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) es un órgano que tiene una presencia real y efectiva, siendo la misma un colegiado, de carácter interinstitucional como instancia deliberativa, consultiva y definidora de la política ambiental nacional.

Dentro de sus funciones, se encuentran las relacionadas a definir, supervisar y evaluar la política ambiental nacional, además de cooperar con la SEAM para el cumplimiento de esta norma y mediante propuestas de normativas, criterios y directrices a dicha Secretaria (SEAM).

El CONAM estará integrado por:

1. El Secretario Ejecutivo de la Secretaría del Ambiente (Presidente).
2. Los representantes de ministerios, secretarías del estado, gobiernos departamentales y municipales que posean unidades ambientales dentro de sus entidades.
3. Otros representantes de entidades gremiales, sectores productivos privados y de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales sin fines de lucro.

Este consejo debe sesionar ordinariamente tres veces al año y de modo extraordinario cuando las circunstancias así lo requieran.

Por otro lado, la Secretaria del Ambiente (SEAM) es creada por esta Ley como una institución autónoma, autárquica, con personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y duración indefinida y con dependencia al Presidente de la República.

La SEAM, ***“…tiene por objetivo la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental nacional.”***

Además de dicho objetivo principal, sus funciones, atribuciones y responsabilidades son:

1. elaborar la política ambiental nacional, en base a una amplia participación ciudadana, y elevar las propuestas correspondientes al CONAM;
2. formular los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, con el objetivo de asegurar el carácter de sustentabilidad de los procesos de aprovechamiento de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida;
3. formular, ejecutar, coordinar y fiscalizar la gestión y el cumplimiento de los planes, programas y proyectos, referentes a la preservación, la conservación, la recuperación, recomposición y el mejoramiento ambiental considerando los aspectos de equidad social y sostenibilidad de los mismos;
4. determinar los criterios y/o principios ambientales a ser incorporados en la formulación de políticas nacionales;
5. elaborar anteproyectos de legislación adecuada para el desarrollo de las pautas normativas generales establecidas en esta ley, así como cumplir y hacer cumplir la legislación que sirva de instrumento a la política, programas, planes y proyectos indicados en los incisos anteriores;
6. participar en representación del Gobierno Nacional, previa intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la suscripción de convenios internacionales, así como en la cooperación regional o mundial, sobre intereses comunes en materia ambiental;
7. coordinar y fiscalizar la gestión de los organismos públicos con competencia en materia ambiental y en el aprovechamiento de recursos naturales;
8. proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio, con participación de los sectores sociales interesados;
9. proponer al CONAMniveles y estándares ambientales; efectuar la normalización técnica y ejercer su control y monitoreo en materia ambiental;
10. definir las técnicas de valuación del patrimonio ambiental y de los recursos naturales, a los efectos de determinar los costos socioeconómicos y ambientales;
11. proponer y difundir sistemas más aptos para la protección ambiental y para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento de la biodiversidad;
12. suscribir convenios interinstitucionales, organizar y administrar un Sistema Nacional de Información Ambiental, en coordinación y cooperación con organismos de planificación o de investigación, educacionales y otros que sean afines, públicos o privados, nacionales o extranjeros;
13. organizar y administrar un sistema nacional de defensa del patrimonio ambiental en coordinación y cooperación con el Ministerio Público;
14. promover el control y fiscalización de las actividades tendientes a la explotación de bosques, flora, fauna silvestre y recursos hídricos, autorizando el uso sustentable de los mismos y la mejoría de la calidad ambiental;
15. participar en planes y organismos de prevención, control y asistencia en desastres naturales y contingencias ambientales;
16. concertar y apoyar la acción de asociaciones civiles y organismos no gubernamentales, con las de carácter público nacional, en materias ambientales y afines;
17. apoyar y coordinar programas de educación, extensión e investigación relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente;
18. organizar y participar en representación del Gobierno Nacional, en congresos, seminarios, exposiciones, ferias, concursos, campañas publicitarias o de información masiva, en foros nacionales, internacionales y extranjeros;
19. administrar sus recursos presupuestarios;
20. preparar el anteproyecto de presupuesto anual de la Secretaría y someterlo a consideración del Poder Ejecutivo;
21. efectuar operaciones bancarias que sean necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos;
22. ejecutar los proyectos y convenios nacionales e internacionales; y
23. imponer sanciones y multas conforme a las leyes vigentes, a quienes cometan infracciones a los reglamentos respectivos. Respecto a la aplicación de penas e infracciones no económicas, se estará sujeto a la legislación penal, debiendo requerirse la comunicación y denuncia a la justicia ordinaria del supuesto hecho punible

Con relación a la descentralización, esta ley expresa que la SEAM deberá promover la misma con el fin de mejorar el control y la conservación de los recursos naturales.

Un punto alto de esta norma, es que la misma enumera las leyes en la cual la SEAM tiene carácter de autoridad de aplicación, como también en las que posee dicho carácter de forma “compartida” y en coordinación con las demás autoridades competentes, en la cual, se menciona por ejemplo la Ley 422/73 “Forestal”.

Entre las normas en que la SEAM adquiere carácter de autoridad de aplicación, podemos citar:

1. Nº 96/92 "De la Vida Silvestre";
2. Nº 251/93 "Que aprueba el convenio sobre cambio climático, adoptado durante la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y desarrollo - la Cumbre para la Tierra - celebrado en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil";
3. Nº 253/93 "Que aprueba el convenio sobre diversidad biológica, adoptado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo - la Cumbre para la Tierra - celebrado en la Ciudad de Río de Janeiro , Brasil";
4. Nº 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", su modificación la 345/94 y su decreto reglamentario;
5. Nº 352/94 “De áreas silvestres protegidas";

**Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental. (dar lectura a la totalidad de la norma)**

Entiendo que todo lo relacionado al Estudio de la herramienta de Evaluación de Impacto Ambiental es de suma importancia para definir y entender varios aspectos relacionados a la Defensa del Ambiente.

En un principio, las empresas paraguayas optaron por realizar la EvIA en sus proyectos u obras por el simple hecho que la legislación otorgaba ventajas a las empresas que cumplían con dichas normas. Entre las ventajas se encontraban la obtención de créditos o garantías, subsidios y exenciones tributarias. Hoy en día, además de las ventajas tributarias que otorga nuestra legislación, el proceso de la EvIA se convirtió en una necesidad y en un proceso obligatorio para todo proyecto que encuadre dentro de las normas vigentes nacionales.

La Constitución Nacional Paraguaya establece en la Sección II “Del Ambiente”, dos artículos relacionados con la EvIA. El primero de ellos, el artículo 7º, expresa el derecho que toda persona tiene de habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Además menciona que el Paraguay tiene como objetivos la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente considerando siempre el desarrollo humano integral. Concluye expresando que dichos objetivos se verán reflejados en la legislación y en la política nacional. Con relación a lo antedicho, la Ley de Evaluación Ambiental del Paraguay (Ley Nº 294/93) tiene coherencia con la Carta Magna.

Retomando el estudio de la Constitución Nacional con relación a la EvIA, el Articulo 8º menciona que “Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley”. Asimismo expresa que dichas leyes podrán restringir o prohibir aquellas calificadas como peligrosas.

La Ley de Evaluación Ambiental surge solamente con un año de posterioridad a la actual Constitución Paraguaya de 1992, pero su primera reglamentación, fundamental para la aplicación de la misma, se pone en vigencia recién en el año 1996, mediante el decreto 14.281, hoy derogado.

El motivo principal de casi 3 años de espera para la vigencia de la reglamentación se debe probablemente a que los gobernantes tenían mucho recelo a dicha ley, pensando que dicha norma sería un contratiempo y un motivo de deserción de inversiones dentro del país. La interpretación de dicha ley y del Decreto Reglamentario Nº 14.281/96 por los entes nacionales con competencia ambiental en su momento, convirtieron dicho miedo en una realidad; motivo principal de la derogación del mencionado decreto y la puesta en vigencia de los Decretos 453 y 954, ambos dictadas a finales del año 2013.

Otros artículos de la Constitución Nacional que tienen cierta implicancia con relación a la EvIA o que concuerdan con los artículos 7º y 8º son:

Artículo 6: De la Calidad de Vida.

Artículo 28: Del Derecho a informarse

Artículo 68: Del Derecho a la Salud

Artículo 72: Del Control de Calidad

Artículo 128: De la primacía del interés general y del deber de colaborar

Artículo 168: De las atribuciones de los Municipios

Artículo 176: De la política económica y de la promoción del desarrollo.

Con relación al ámbito Internacional, el Principio 17 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo llevada a cabo en dicha ciudad en junio de 1992 expresa que: *“Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.* Paraguay, signatario de dicha conferencia toma acogida de dicho precepto poniendo en vigencia su ley de EvIA.

Terminado el estudio de la Constitución Nacional y habiendo visto el antecedente de la Declaración de Río en su Principio 7º, estudiaremos la Ley Nº 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental.

La Ley de Evaluación de Impacto Ambiental declara obligatoria la EvIA y la define a los efectos legales como *“… el estudio científico que permita identificar, prever y estimar impactos ambientales, en toda obra o actividad proyectada o en ejecución.”*

Al respecto, mundialmente la EvIA nace como una herramienta de prevención, o sea, es un estudio previo a alguna actividad proyectada para el futuro. En Paraguay, sin embargo, al establecerse que dicho proceso se realiza también a actividades “en ejecución”, las autoridades administrativas interpretan que sin importar la vigencia de las normas que regulan la EvIA, todas las actividades estipuladas sean proyectadas o en ejecución deberán realizar un EvIA. Esta interpretación hasta podría ser inconstitucional, ya que colisiona directamente con derechos fundamentales como la no irretroactividad de la ley y el derecho adquirido, preceptos contemplados en nuestra Carta Magna.

Por otro lado, la Ley enumera las características que toda EvIA deberá contener y evaluar, como los factores socioeconómicos, culturales, vinculación con las políticas de gobierno, desarrollo sustentable, un Plan de Gestión Ambiental que mencione las medidas de mitigación de impactos negativos, compensaciones e indemnizaciones previstas, las vigilancia, el monitoreo, además de la elaboración de un Relatorio de Impacto Ambiental (RIMA), que no es otra cosa que el resumen del estudio redactado en términos fáciles de entender para personas no especializadas en la materia. Este documento (RIMA) también tiene la finalidad de ser dado a publicidad.

Además, la Ley 294 de EvIA, enumera taxativamente todos los proyectos de obras o actividades públicas o privadas que deben pasar por el proceso de EvIA para obtener su Declaración de Impacto Ambiental (DIA), mal conocida como Licencia Ambiental.

Al respecto, como bien lo explica el Prof. Gustavo Laterza[[2]](#footnote-2) el Paraguay ha optado por un sistema mixto con relación a los proyectos que están sujetos a evaluación ambiental. Puesto que en principio, tanto la ley como su primera reglamentación realizan un listado taxativo de los proyectos que tienen que ser evaluados obligatoriamente (Sistema Europeo), pero, ambas normas dejan abierta la posibilidad de examinar cuidadosamente otros proyectos para determinar si será obligatoria o no la EvIA (Sistema Norteamericano).

De esta forma, esta Ley, establece un listado de proyectos u obras que deberán realizar el proceso administrativo de obtención de la DIA pero expresa por último que se requerirá la EvIA a *“Cualquier otra obra o actividad que por sus dimensiones o intensidad sea susceptible de causar impactos ambientales.”.* Este “problema” de interpretación o de definición que cuales proyectos deben pasar o no por el proceso de EvIA fue subsanado con los nuevos decretos reglamentarios de la Ley 294/93 (Decretos Nº 453/13 y Nº 954/13)

En el caso que sea imposible establecer parámetros de cumplimiento de las obligaciones de la EvIA, por no contar con fijaciones de niveles o estándares referenciales oficiales, la ley contempla la apelación a los Tratados Internacionales y en último caso a los principios generales establecidos en la materia.

Con relación a las obras y actividades que no requerirán la EvIA, la Ley mencionan a las que estén directamente vinculadas con la Defensa Nacional.

Con relación a la Publicidad de las EvIA o al Derecho a la Información de las mismas, la Ley 294/93 establece que *“La Autoridad Administrativa pondrá a disposición del público y de los organismos afectados en el ámbito nacional, departamental y municipal, la Evaluación de Impacto Ambiental por los medios y el término a establecerse en las reglamentaciones de esta Ley. Se protegerán los derechos del secreto industrial y se asegurará un procedimiento que permita la consideración de las observaciones, denuncias e impugnaciones de datos efectuadas por los interesados.”* Los decretos reglamentarios establecen las formas y los plazos de dicha publicidad.

Una cuestión para un análisis profundo se presenta con relación a la aprobación ficta de las EvIA por silencio de la autoridad competente. Al respecto, la ley establece que las EvIA serán aprobadas sin más trámite si la Autoridad no se pronuncia en el término de 90 días.

**Ley 422 Forestal.**

**Recursos Forestales. Concepto generalidades y legislación.**

Dentro del ámbito forestal, encontramos en el Paraguay principalmente dos leyes que la regulan; la ley Nº 422 de 1973 (Ley Forestal) y la ley Nº 536 de 1995 (Fomento a la Forestación y Reforestación).

Por otro lado, se pone en vigencia la ley 3468/08 que crea el Instituto Forestal Nacional (INFONA) suplantando al ya desaparecido Servicio Forestal Nacional.

Esta norma le otorga al INFONA facultades y atribuciones específicas para administrar, promover y desarrollar los recursos forestales del país, en cuanto a su defensa, mejoramiento, ampliación y racional utilización.

La Ley Forestal (422/73) declara de interés público el aprovechamiento y el manejo racional de los bosques y tierras forestales del país, así como también el de los recursos naturales renovables, asimismo, declara de interés público y obligatorio la protección, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos forestales.

Además, define como tierras forestales aquellas que por sus condiciones agrologicas posean aptitud para la producción de maderas y otros productos forestales.

En su Art. 4º clasifica los bosques y las tierras forestales como de producción, protectores y especiales, dando a cada uno de ellos sus elementos, características y objetivos.

Se reconoce además la expropiación de los bosques y tierras forestales cuando sean de utilidad pública y sea necesario para el control de la erosión del suelo, la regulación y protección de las cuencas hidrográficas y manantiales, la protección de cultivos, la defensa y embellecimiento de vías de comunicación y para la salud pública y área de turismo.

Dicha ley establece los requerimientos para el aprovechamiento de los bosques, entre ellos, obliga la presentación de la solicitud acompañada del correspondiente Plan de manejo Forestal.

Entre otras cosas, la Ley Forestal establece el régimen de aprovechamientos y las infracciones, sanciones y recursos previstos. Estableciéndose la limitación de la explotación de los bosques privados, debiendo mantenerse como mínimo un 25% en forma natural.

Sobre el punto, uno de los artículos más “interpretativos” que existe en la norma forestal paraguaya es el siguiente:

***“Art. 42.- Todas las propiedades rurales de más de veinte hectáreas en zonas forestales deberán mantener el veinticinco por ciento de su área de bosques naturales. En caso de no tener este porcentaje mínimo, el propietario deberá reforestar una superficie equivalente al cinco por ciento de la superficie del predio.”***

Como podrán ver, dicho precepto deja muchos vacios, como la definición de “zonas forestales”, cuando realmente aplica el 5% y cuál es el plazo, el método y las especies de la reforestación.

Con relación al sistema de control establecido en la presente ley, podemos concluir que nunca funcionó. Buscando una solución al problema se dictó el decreto Nº 14.047 en el año 1992 por el cual se crea un régimen compensatorio de inversión al procesamiento y comercialización de productos forestales prevenientes de bosques sin manejo. Este decreto empeoró aun más la situación, dando lugar a la habilitación de guías de traslado en blanco, sin registro de los productores, sin informes y sin datos de los lugares exactos de uso de los mismos.

Fueron suficientes la razones para intentar frenar a cualquier costo la problemática de los bosques en Paraguay, que sumados a los problemas citados, se encontró con una producción no sostenible de cultivos de soja y de actividades agroganaderas, y un rápido aumento del tráfico ilegal de rollos de madera, especialmente en la Región Oriental del País[[3]](#footnote-3).

Evidentemente, dichos problemas dañaban al suelo y con ello empeoraba la recarga de las aguas subterráneas en dicha región. A raíz de esto el país intentó implementar una ley que sea efectiva.

Algunos intentos legales para revertir la situación, fueron la Ley de “Deforestación Cero” y la Ley 536/95 de Fomento a la Forestación y Reforestación.

Con relación a la primera norma, a mediados del año 2004 fue estudiado un proyecto de ley que suspendería la actividad de desmonte y deforestación en la Región Oriental del Paraguay. Dicho proyecto de ley, más conocido como “Deforestación Cero”, funda su existencia en la conservación y en la recuperación de las zonas boscosas prohibiendo la tala de los bosques durante 2 años desde su puesta en vigencia además de imposibilitar la expropiación y la reforma agraria de aquellas parcelas que cuenten con bosques en la Región Oriental del País.

Rápidamente dicho proyecto fue aprobado en ambas cámaras, siendo sancionada en noviembre del 2004, actualmente con plena vigencia. De esta forma surge la Ley 2524/04 “De prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con cobertura de Bosques” que positivamente sanciona el incumplimiento de dicha ley con penas de tres a ocho años, mas multa.

Por otro lado, la ley 536/95 de Fomento a la Forestación y Reforestación establece la acción en suelos de prioridad forestal, en base a un plan de manejo forestal e incentivos establecidos. La ley entiende por forestación la acción de establecer bosques, con especies nativas o exóticas en terrenos que carezcan de ellas o donde son insuficientes y por reforestación, la acción de poblar con especies arbóreas mediante plantación, regeneración manejada o siembra, un terreno anteriormente boscoso que haya sido objeto de explotación extractiva.

Es importante destacar que los bosques implantados sobre suelos de prioridad forestal, con planes de manejo aprobados por el INFONA y que se acojan a las disposiciones de esta Ley, no están sujetos a la Reforma Agraria ni a expropiación, salvo causa de utilidad pública.

Esta ley, en su capítulo II, establece los incentivos a la actividad forestal, por la cual expresa que el estado bonificará en un 75% y por una sola vez para cada superficie forestada o reforestada, los costos directos de la implantación que se realicen en los inmuebles rurales, cuyos suelos sean calificados de prioridad forestal, como así también, el mismo porcentaje de los costos directos derivados del mantenimiento de la forestación y reforestación durante los 3 primeros años, siempre que se haya efectuado de acuerdo al Plan de Manejo Forestal aprobado.

En su capítulo III establece el régimen tributario de los suelos calificados como de prioridad forestal y los bosques que en ellos se implanten, estableciéndose entre otros beneficios una exención del 50% del impuesto inmobiliario, además de declararlos exentos de cualquier otro tributo fiscal, municipal y departamental, creados o a crearse.

Lastimosamente, esta ley prácticamente no pudo ser aplicada. El principal problema es que el Estado, especialmente por falta de fondos, cumplió muy poco con los beneficios fiscales y con el pago de la bonificación prevista para los planes de forestación y reforestación.

**Ley 96/92 de Vida Silvestre.**

La Ley Nº 96/92 de Vida Silvestre utiliza como base el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 entendiendo por “Vida Silvestre a los individuos, sus partes y productos que pertenezcan a las especies de la flora y fauna silvestre que, temporal o permanentemente, habitan el territorio nacional aún estando ellas manejadas por el hombre.” Asimismo entiende por fauna silvestre a todos los animales vertebrados e invertebrados y como flora silvestre a todos los vegetales que en ambos casos tenga el territorio nacional.

La ley de Vida Silvestre menciona la necesidad de consultar a la Autoridad de Aplicación la necesidad de contar con un estudio de Impacto Ambiental para la realización de un proyecto que por su envergadura pueda causar trasformaciones en el ambiente de la vida silvestre nativa.

La ley crea el Sistema de Protección y Conservación de la Vida Silvestre en Paraguay. La misma impone reglas como la inscripción de las personas para estar habilitadas a las actividades a la Vida Silvestre, además, explica el tráfico y comercialización que de ellas deriven, la confección de listado de especies susceptibles de ser apropiadas, los cupos, épocas y áreas habilitadas y la expedición de las licencias respectivas.

Culmina la citada ley explicando los criterios a tener en cuenta para la protección y conservación tanto de la flora silvestre como de la fauna silvestre dando hincapié en las colecciones científicas y educativas y en el manejo, explotación y comercialización de ambas.

La Ley de Vida Silvestre agrupa leyes como la de Protección Fitosanitaria (123/91), la Ley de Semillas y Protección de Cultivares, la Ley de Pesca, entre otras.

**Ley 352 de Áreas Silvestres Protegidas.**

**Aéreas Silvestres Protegidas. Concepto, generalidades y legislación.**

Es probable que las Áreas Silvestres Protegidas sean uno de los aspectos más cubierto legalmente en Paraguay. Ya nuestro Estatuto Agrario que data del año 1963 contenía disposiciones ambientales al respecto.

La Ley Nº 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas fija como objetivos regular el manejo de ellas y las declara inalienables e intransferibles a perpetuidad aceptando la protección de las mismas bajo dominio público y privado. Además, establece un plan estratégico a cargo del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas creada en la misma ley.

La ley define como Áreas Silvestres Protegidas a *“……. toda porción del territorio nacional comprendido dentro de límites bien definidos, de características naturales o seminaturales, que se somete a un manejo de sus recursos para lograr objetivos que garanticen la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales involucrados. Las Áreas Silvestres Protegidas podrán estar bajo dominio nacional, departamental, municipal o privado, en donde los usos a que puedan destinarse y las actividades que puedan realizarse deberán estar acordes con las disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos independientemente al derecho de propiedad sobre las mismas.”*

En su capítulo III crea el Consejo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas como organismo consultivo de la Autoridad de Aplicación de esta Ley teniendo como principales atribuciones las de elaborar un Plan Estratégico, proponer políticas y lineamientos generales sobre manejo y verificar el correcto empleo de los fondos especiales.

El Art. 12 del cuerpo legal establece que todo proyecto público o privado que afecte un Área Silvestre Protegida o su zona de amortiguamiento deberá contar obligatoriamente con un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental previo a la ejecución del proyecto. Este estudio deberá contar con la aprobación de la SEAM.

La ley establece como obligatorio un Decreto del Poder Ejecutivo o la creación de una Ley Nacional para la declaración legal de un Área Silvestre Protegida, sea esta bajo dominio público o privado, teniendo esta última la particularidad de ser inscripta en la Dirección General de los Registros Públicos a fin de que las restricciones de uso y dominio sean de conocimiento público.

El Art. 24 de la presente ley (dar lectura completa) establece cual es el procedimiento para la declaración de un ASP bojo dominio público. En dicho artículo se establecen los supuestos de inmuebles de propiedad privada dentro del Área, que deberán ser vendidos o expropiados por el Estado.

Con relación a las infracciones y sanciones a consecuencia de la violación de lo dispuesto por esta ley, expresa que tendrán carácter de delito de acción penal pública. Además la ley sanciona la violación a los reglamentos de uso de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público o privado como también a la falsedad u ocultamiento de datos o informes de evaluación de impacto ambiental que tengan por fin la obtención de autorizaciones, registros, licencias o permisos.

La ley 352/94 contempla varios preceptos con conciencia proteccionista, pero deriva en su artículo 14 la asignación de las categorías de manejo a la Secretaria del Ambiente.

De ahí surge la resolución Nº 200 del año 2001 *“Por la cual se asignan y reglamentan las Categorías de Manejo; La Zonificación y los Usos y Actividades”.* En dicha resolución se establecen como categorías de manejo de estricta protección las reservas científicas, los parques nacionales y los monumento naturales. Como categorías de manejo de uso flexible, los refugios de Vida Silvestre, los paisajes protegidos, las reservas de recursos manejados y las reservas de biosfera.

Además considera como categorías de manejo especial las reservas ecológicas y las reservas naturales. Cada una de estas divisiones establecidas en esta confusa Resolución es fundada, explicando detalladamente el uso y el dominio tanto público, privado o mixto.

**4.2 Ámbito Judicial. Acción penal. Ley penal en blanco. Delitos de peligro. Responsabilidad penal de las personas jurídicas. Ley 716 de delitos ecológicos. Código Penal.**

**Legislación Penal. Introducción**

Es necesaria la protección penal ambiental. Ésta tutela a todos los seres vivientes y a todos los recursos naturales en general. Cuando decimos “todos los seres vivientes”, nos referimos también al ser humano.

En el antiguo Código Penal del Paraguay (de 1914) existían algunos preceptos que sancionaban delitos contra el ambiente, pero estos no estaban definidos expresamente como delitos ambientales. Dicho código tampoco contemplaba derechos como los de salud pública, ambiental o de daños de intereses difusos o colectivos.

A partir de la Constitución Nacional de 1992 surgen varias normas penales ambientales que contemplan disposiciones en defensa de los derechos citados anteriormente y que además adoptan de buena manera nuevas formas delictivas como también estrategias y técnicas legislativas que son utilizadas con el objeto de sancionar los delitos cometidos contra los recursos naturales.

Dos claros ejemplos de lo antedicho son la Ley 716/95 y el Nuevo Código Penal.

**Técnica de redacción legislativa empleada**

La legislación paraguaya admite varias acciones a fin de precautelar el ambiente. Se puede recurrir a una acción civil de recomposición e indemnización[[4]](#footnote-4) como también a una acción popular o defensa de los intereses difuso. Además de lo dicho, se puede recurrir a una acción penal que tiene como principal fin la sanción del hecho ilícito.

El derecho penal para la protección ambiental ha generado una gran discusión doctrinal, sustentada sobre la base de la necesidad de utilizar un instrumento represivo, antes que la posibilidad de implementación de criterios preventivos, administrativos o especiales; considerando la tendencia del derecho penal de constituirse como última intervención o intervención mínima al momento de dirimir conflictos sociales.

Debemos aclarar que las leyes penales ambientales en Paraguay utilizan la técnica legislativa de leyes penales en blanco, puesto que es muy difícil conjugar en las leyes los múltiples matices con los que la conducta punible pueda producirse. Resulta imposible no remitirse al reglamento para completar la norma penal, pero lastimosamente es de difícil aplicación la totalidad de las normas administrativas por utilizar éstas términos legales distintos a las leyes que las remiten generando problemas de interpretación.

Aun así, este tipo de redacción legislativa es la que en lo referente a tipificación de delitos contra el ambiente se ha impuesto en casi todos los pueblos que poseen legislación penal ambiental.

A su vez, esta técnica legislativa permite al Estado definir políticas ambientales penales en virtud de que a través de la remisión a dichas normas administrativas se puede establecer el límite por la cual una contaminación, como por ejemplo la sonora, es grave, siendo esta tal cuando se superan los parámetros máximos de decibeles permitidos. Atento al concepto de gravedad, se presenta como indispensable hacer referencia al principio de intervención mínima del derecho penal, adoptado por nuestra legislación penal.

**Código Penal y leyes especiales**

**Nuestra constitución de 1992** establece de buena manera principios de defensa del ambiente, de intereses difusos y de calidad de vida en general. Dicha constitución cuenta con dos preceptos de suma importancia en materia penal ambiental; en primer término el Artículo 8º establece que “El delito ecológico será definido y sancionado por la ley” Dicha consagración fue fundamental para la creación de la Ley 716/96 que estudiaremos a continuación. En segundo término el Artículo 9º estipula el principio de legalidad, por el cual “nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe”. Es por ello la importancia de la creación de legislación que abarque todos los hechos delictivos posibles, situación que puede ser relativamente subsanada con leyes penales en blanco, sistema utilizado por nuestras leyes penales como lo habíamos explicado anteriormente.

**La ley 716 de 1996 que sanciona delitos contra el Ambiente** surge a los efectos de instrumentar las normas constitucionales y tiene por objetivo proteger al ambiente y la calidad de vida humana como la misma la menciona en su Art. 1º.

El citado artículo defiende al ambiente de personas que ordenen, ejecuten o en razón de sus atribuciones, permitan o autoricen actividades atentatorias contra el ambiente, estableciendo de esta forma una peculiar técnica legislativa, individualizando al autor y a las conductas delictivas, pero dejando sin definir la sanción aplicable.

Del artículo 2º al 13º la ley contempla varios delitos ambientales describiendo la conducta y la sanción aplicable. Estos artículos tienen la peculiaridad de utilizar la terminología “el que”, que en materia penal se entiende como la obligatoriedad de la existencia de un comportamiento activo de cualquier persona física. A continuación resumimos los artículos de la siguiente manera:

* Hechos delictivos con relación a armas nucleares, químicas o biológicas serán sancionados con 5 a 10 años de penitenciaria, más el comiso de las mercaderías y la multa equivalente al cuádruplo de su valor.
* Introducción al territorio del país de residuos tóxicos o desechos peligrosos serán sancionados con 5 a 10 años de penitenciaria
* Son sancionados con penitenciaria de 3 a 8 años y multa de 500 a 2.000 jornales mínimos los siguientes hechos:

1. Tala y quema de bosques;
2. Explotación forestal de bosques declarados especiales o protectores;
3. Tráfico o comercialización ilegal de rollos de madera y sus derivados; y,
4. Realización de obras hidráulicas que altere el régimen natural de las fuentes o cursos de agua de los humedales.

* Serán Sancionados con cárcel de 1 a 5 años y multa de 500 a 1.500 jornales mínimos los siguientes hechos delictivos:

1. Destrucción de especies de animales silvestres en vías de extinción y el trafico o comercialización ilegal de los mismos;
2. Manipulación genética sin autorización competente;
3. Introducción al país y comercialización de especies o plagas bajo restricción fitosanitaria;
4. Empleo de datos falsos o adulteración de estudios de evaluaciones de impacto ambiental; y,
5. Eludir o ejecutar deficientemente las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental.

* El articulo 6º fija las infracciones de las normas que regulan la caza, la pesca, la recolección y la preservación del habitad de especies declaradas endémicas o en peligro de extinción. Castiga el hecho delictivo con una pena de 1 a 5 años de penitenciaria, el comiso de los elementos utilizados mas la multa de 500 a 1.000 jornales mínimos.
* Los responsables de fábricas o industrias que descarguen gases o desechos industriales contaminantes en la atmósfera son sancionados con 2 a 4 años de cárcel mas multa de 500 a 1.000 jornales mínimos. En el mismo caso pero que viertan efluentes o desechos industriales no tratados son sancionados con 1 a 5 años de penitenciaria mas multa de 500 a 2.000 jornales mínimos.
* Los que realicen obras civiles en áreas excluidas, restringidas o protegidas, serán castigados con 6 meses a 2 años de cárcel y multa de 200 a 800 jornales mínimos.
* Son sancionadas con penitenciaria de 6 a 18 meses y multa de 100 a 500 jornales mínimos los siguientes hechos:

1. los que violen los límites fijados con relación al ruido, vibraciones u ondas expansivas, radiaciones lumínicas calóricos y otras;
2. Los que violen las vedas, pausas ecológicas o cuarentenas sanitarias; y,
3. Los que injustificadamente se nieguen a cooperar o prevenir las violaciones de las regulaciones ambientales.

* Se sanciona con pena de 6 a 12 meses de penitenciaria mas multa de 100 a 500 jornales mínimos a las personas que depositen o arrojen en lugares públicos o privados residuos hospitalarios o de laboratorios.
* El artículo 12 establece una multa de 100 a 1.000 jornales mínimos a todos los que depositen o incineren basuras u otros desperdicios en las rutas, caminos, calles, cursos de agua o sus adyacencias.
* Por último, a los propietarios de vehículos que emitan gases o niveles de ruido que superen los límites establecidos son sancionados con una multa de 100 a 200 jornales mínimos más la prohibición de circular hasta su rehabilitación.

**La ley 1160/97 establece el nuevo Código Penal paraguayo**. Dentro del libro 2do. del mismo, título III, se encuentran las sanciones aplicables a los hechos punibles que afectan a la seguridad de la vida y la integridad física de las personas, dividiéndose en cuatro capítulos según los bienes jurídicos tutelado. En este título se establecen los hechos punibles que, afectando al ambiente, ponen en peligro la existencia humana. Son seis los artículos que forman parte de este catálogo de tipos penales que sanciona los hechos contra el ambiente y que ponen en peligro la vida y la integridad física de la personas.

El Articulo 197 habla del ensuciamiento y alteración de las aguas, sean estas subterráneas o superficiales junto con sus riberas y cauces, expresando que el que indebidamente ensuciara o alterara las cualidades del agua, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa. Increíblemente el presente artículo entiende como indebida la alteración cuando se produjera mediante el derrame de petróleo o sus derivados.

Al mencionar expresamente lo antedicho, el delito solo será castigado cuando se contamine el agua con petróleo o sus derivados, limitando de una forma increíble el hecho.

Continúa el artículo mencionando como agravante a dicho delito el que lo realizara a través de una actividad industrial, comercial o de administración pública, siendo en este caso elevada la pena de privación de libertad hasta de diez años. Además, menciona que será castigada la tentativa.

Como atenuante, reduce la pena de libertad hasta de dos años o con multa cuando el mismo se realizara con una conducta culposa. También es castigada la persona que omitiera tomar las medidas idóneas o dar noticia a las autoridades en los hechos que en su conocimiento ensucien o alteren las aguas con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

El Artículo 198 contempla la contaminación del Aire. El mismo castiga la contaminación del aire y las emisiones de ruidos con pena de cárcel de hasta 5 años o con multa siempre que estas se realicen en violación a las disposiciones de las autoridades competentes.

El que realizara dicho hecho delictivo vinculado con una actividad industrial, comercial o de la administración pública, podrá ser penado con pena privativa de libertad de hasta 10 años. Como atenuante, la pena se reducirá hasta 2 años de cárcel o con multa cuando el hecho sea solamente culposo.

El Código Penal en su artículo 199 trata sobre los suelos. En el mismo establece como hecho delictivo la utilización de abonos, fertilizante, pesticidas u otras sustancias nocivas para la conservación de los suelos, siendo estos hechos realizados en contra de las normativas legales o administrativas. La pena para dicho delito es de cárcel de hasta 5 años o con multa. La misma podrá ser de 2 años o con multa en caso de una conducta culposa.

Sobre el procesamiento ilícito de desechos, el articulo 200 menciona que *“1º el que tratara, almacenara, arrojara, evacuara o de otra forma echara desechos: fuera de las instalaciones previstas para ello; o apartándose considerablemente de los tratamientos prescritos o autorizados por disposiciones legales o administrativas, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.”*

El presente artículo entiende como desechos las sustancias que sean venenosas, explosivas, inflamables y las que por su género, cualidades o cuantía sean capaces de contaminar el agua, el aire o el suelo. El Artículo castiga la tentativa y la conducta culposa y no castiga el hecho cuando el mismo no cause un efecto nocivo por la mínima cuantía de los desechos.

El Articulo 201 trata el ingreso, la recepción, el depósito y la utilización o distribución de sustancias nocivas, desechos peligrosos o basuras toxicas o radioactivas en el territorio nacional. La pena para dicho hecho delictivo es de 5 años de cárcel o multa. También el presente artículo castiga la tentativa y asciende a 10 años la pena máxima de privación de libertad cuando el hecho sea realizado con intención de enriquecerse.

Por último, el Artículo 202 estipula los pormenores con relación al perjuicio a reservas naturales y estipula como pena la privación de libertad de hasta 2 años o con multa al que en una reserva natural, un parque nacional u otras zonas de igual protección realizaran los siguientes hechos:

“1. explotación minera; 2. excavaciones o amontonamientos; alteración del hidro-sistema; desecación de humedales; tala de bosques; o incendios, ………..”

Termina expresando que la conducta culposa será castigada solo con multa.

A nuestro entender, las penas estudiadas en el último artículo son muy leves, teniendo en cuenta que los perjuicios que puedan ser causados al ambiente son aún mayores en lugares como las reservas naturales que por algún motivo en particular fueron establecidas como tales.

**La culpa y el dolo en los delitos contra el ambiente**

La puesta en vigencia del Código Penal ha causado algunas alteraciones en cuanto a la interpretación y al funcionamiento de la Ley 716/96, por ser ésta una ley anterior al Código Penal. Entre estas, encontramos que no se podrá sancionar, en ningún delito descrito en la Ley 716 la conducta culposa puesto que el artículo 17 del Código Penal especifica que cuando la ley no sanciona expresamente dicha conducta, será punible solamente la conducta dolosa.

**Responsabilidad de funcionarios públicos.**

Con relación a los funcionarios públicos, el artículo 14 de la Ley 716/96 regula los agravantes para todos los hechos punibles sancionados por la misma. Son consideradas como tales el fin comercial de los hechos, la prolongación o magnitud de sus consecuentes, la violación de convenios internacionales ratificados por ley. Además los hechos punibles que se efectúen en parques nacionales o en adyacencias de cursos de agua y el haber sido cometido por funcionarios encargados de la aplicación de esta ley.

Concluye la ley estableciendo que los funcionarios públicos nacionales en general, además de los policías y militares que fueren hallados culpables de los hechos previstos y penados en la ley, sufrirán, además de la pena que les corresponde, la destitución del cargo y la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos por 10 años.

Por otro lado, en los artículos ambientales del Código Penal Paraguayo encontramos que si alguien de la administración pública está vinculada con la realización del hecho delictivo, se tomará como agravante, pudiendo elevarse la sanción.

**4.3 Acción Civil.** **Valoración del Daño Ambiental. Recomposición e indemnización.**

**Legislación Civil. Responsabilidad Civil por Daños al ambiente.**

En el presente punto de investigación, estudiaremos exclusivamente la responsabilidad civil por daños realizados al ambiente. Nuestro Código Civil contempla varios artículos relacionados al daño, no obstante, posiblemente por ser una ley relativamente antigua, no contempla ningún artículo que trate acerca del daño ambiental.

Afortunadamente, la constitución paraguaya complementa disposiciones civiles relacionadas al daño ambiental y a sus sujetos.

Nuestra legislación Civil en materia ambiental no cumple con los mínimos requisitos para entablar demandas en defensa de derechos ambientales. Ahora bien, dicha deficiencia puede ser paliada por preceptos de la Constitución Nacional Paraguaya. La Carta Magna del Paraguay cuenta con modernos principios ambientales que ayudan de sobre manera a conjurarlos. Estos son:

Art. 6. De la Calidad de Vida

Art. 7. Del derecho a un ambiente saludable

Art. 8. De la protección ambiental

Art. 38. Del derecho a la defensa de intereses difusos, y;

Art. 68. Del Derecho a la Salud

**Problemática en la aplicación de normas de carácter civil-ambiental.**

El Código Civil Paraguayo (Ley Nº 1.183) fue sancionado en el año 1985 y como lo dijimos contempla varios vacíos legales en lo que respecta al daño ambiental, contando con varias falencias que perjudican de notable manera la indemnización civil por daños ambientales. Estas falencias se atenúan con preceptos constitucionales.

Primeramente, estudiaremos el significado y el alcance que nuestro Código Civil otorga al daño. El artículo que lo define se encuentra dentro del Libro 3º, De los Contratos y de otras Fuentes de Obligación, en su Titulo 8º, De la Responsabilidad Civil.

En Artículo 1.835 de dicho código, expresa lo siguiente*:*

*“Existirá daño, siempre que se causare a otro algún perjuicio en su persona, en sus derechos o facultades, o en las cosas de su dominio o posesión.*

*La obligación de reparar se extiende a toda lesión material o moral causada por el acto ilícito. La acción por indemnización del daño moral solo competerá al damnificado directo. Si el hecho hubiere resultado su muerte, únicamente tendrán acción los herederos forzosos.”*

Los elementos que entresacamos del presente artículo, para que exista daño, son los siguientes:

1. Perjuicio a otra persona
2. El daño deberá perjudicar los derechos, facultades o las cosas de dominio o posesión de otra persona.
3. Obligación de reparar el daño.
4. El acto del daño deberá ser ilícito.

Éste es el único artículo dentro del código que define daño. Por lo tanto podemos llegar a las siguientes conclusiones con relación a los daños ambientales:

1. El código no establece daños cometidos a personas indeterminadas.
2. El código no establece daños cometidos a derechos o facultades colectivas.
3. Para que exista daño deberá existir un damnificado determinado.

Por lo expuesto, nos encontramos ante un vacío legal para entablar demandas civiles de indemnizaciones por hechos delictivos cometidos contra el ambiente cuando el sujeto afectado es una persona indeterminada o cuando los mismos afectan a derechos o facultades colectivas. No así, cuando el perjudicado es determinable.

Ahora bien, la Constitución Paraguaya vigente, del año 1992, establece en la última parte de su Artículo 8º que “*Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar.”* Este precepto constitucional “corrige” lo establecido por el Código Civil Paraguayo. Sin dicho principio no se podría recomponer el ambiente en su condición original ni se podría plantear una acción indemnizatoria contra hechos ambientales en los que el sujeto perjudicado no sea identificado.

Aclarado el tema de daños causados a personas indeterminadas, debemos establecer qué es un acto ilícito para nuestro Código Civil. Al respecto el Artículo 1.834 establece: *“El que comete un acto ilícito queda obligado a resarcir el daño. Si no mediare culpa, se debe igualmente indemnización en los casos previstos por la ley, directa o indirectamente.”* Por otro lado el Artículo 1.846 estipula que los Actos voluntarios solo tendrán el carácter de ilícitos cuando:

* 1. fueren prohibidos por las leyes u otras disposiciones legales quedando además comprendidas las omisiones que causaren perjuicios a terceros.
  2. se hubiere causado un daño o se produzca un hecho exterior susceptible de ocasionarlo, y
  3. sus agentes sean imputables de culpa o dolo aunque se tratare de una simple contravención.

Con relación al daño que se pudiere causar de forma directa o indirecta, pero sin contravención legal el Articulo Nº 1.846 establece que: *“El que crea un peligro con su actividad o profesión, por la naturaleza de ellas, o por los medios empleados, responde por el daño causado, salvo que pruebe fuerza mayor o que el perjuicio fue ocasionado por culpa exclusiva de la víctima, o de un tercero por cuyo hecho no debe responder.”*

Luego del sintético análisis de los preceptos civiles con que cuenta nuestra legislación nacional, podemos concluir que las indemnizaciones civiles en materia ambiental pueden ser planteadas sin problema alguno ante los tribunales de la República. Contamos con todos los preceptos legales para ejercer dicho derecho sin importar que la victima sea determinable o no, sin importar que sean afectados derechos difusos o colectivos y sin importar que el hecho sea ilícito, culposo, doloso o de riesgo.

Aunque parezca mentira, en la actualidad existen pocos antecedentes de demandas por indemnización por perjurios ambientales en el fuero civil. Las personas prefieren plantearlas en los estratos penales, por ser éstos más conocidos y de más simple interpretación. Creemos conveniente, para despejarnos de toda duda que tengamos al respecto y de las mismas dudas que podrían tener nuestras autoridades civiles pertinentes, la creación de una ley que regule detalladamente el daño ambiental en materia civil. No obstante, cualquier persona podría plantear demandas de este tipo en la actualidad.

1. Carvalho Carlos Gomes de. “O Direito Numa Sociedade de Massas: Os intereses difusos” Introducción al Derecho Ambiental. Sao Paulo, 1991. 3° ed. [↑](#footnote-ref-1)
2. Pag. 129. Legislación Ambiental en Paraguay. Editora Americana. [↑](#footnote-ref-2)
3. El Paraguay se divide en dos regiones, la oriental y la occidental, La región Oriental es la más poblada, cubre el 39% del territorio y está dividida en 14 departamentos. La región Occidental cubre el 61% del territorio y se divide en tres departamentos siendo la menos poblada debido a las características del suelo. [↑](#footnote-ref-3)
4. Como lo explicamos en el punto de Derecho Civil [↑](#footnote-ref-4)