



REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO DE PROTECCION A LA NATURALEZA Y LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION AMBIENTAL EN COSTA RICA

*Lic. Rafael González Ballar.
Facultad de Derecho, Universidad
de Costa Rica.*

*"En los países en vías de desarrollo,
la mayoría de los problemas del me-
dio ambiente son causados por el
subdesarrollo mismo".**

I. GENERALIDADES

El problema de la protección de la naturaleza y del medio ambiente en general afecta a todos los países del mundo. Los países materialmente ricos concluyen que el tipo de desarrollo escogido, la industrialización, la sociedad de consumo son la causa fundamental de la destrucción de su medio ambiente.

Los países del Tercer Mundo (subdesarrollados o en vías de desarrollo) no escapan al problema en cuestión. Y puede afirmarse que en nuestros países la gravedad de la situación es mucho mayor. Ello debido a que para un país en vías de desarrollo el problema debe analizarse tomando en cuenta dos factores: la protección de la naturaleza misma (elementos físicos y bióticos) o como se usa llamarles recursos naturales renovables; y el enfrentamiento a la contaminación ambiental producto del progreso que nos venden los países más industrializados (1).

Es un error el creer que las primeras formas de destrucción y explotación de la naturaleza y de la contaminación producto del desarrollo (industrialización), se dieron en los países desarrollados.

Por el contrario, compartimos la opinión de que el estado de subdesarrollo de la casi totalidad de la América Latina y de muchas regiones de Asia y Africa; es la primera manifestación de una forma de explotación y contaminación de nuestras tierras; de degradación económica y degeneración político-social producto del desarrollo de unos pocos países a costa de otros; los nuestros (2).

En el aspecto de la contaminación los países subdesarrollados de nuevo toman parte. Por no señalar más que un ejemplo general e importante, nótese que la fuerza que han adquirido en los países desarrollados las reglamentaciones a las industrias por efecto de la contaminación que ellas causan, han producido los desplazamientos que

* *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente. Estocolmo, del 5 al 16 de junio de 1972.*

(1) Ver LAULAN, Ives, *Le tiers monde et la crise de l'environnement*, París, P.U.F., 1974, pp. 28 ss. y también BARDE, Jean Philippe y GERELLI, Emilio, *Economie et politique de l'environnement*, París, P.U.F., 1977, pp. 69 ss.

(2) DE CASTRO, Josué, "Pollution No. 1 sous-développement". *Le Courier de L'Unesco*, enero, 1973, pp. 20-23.

se notan actualmente de las industrias más contaminantes (hacia países donde el costo de la contaminación) sea mínimo, no exista legislación protectora ni control adecuado, y, por último tener garantizada una mano de obra barata y abundante (3).

Es por ello que hiciéramos alusión anteriormente, a que la protección se presenta como un problema de más difícil solución para los países del Tercer Mundo. En tanto las causas y efectos del subdesarrollo, que amenazan en cierta forma con la posibilidad de afectar negativamente la naturaleza y la contaminación, como el uso inadecuado y poco científico de la tierra, la urbanización acelerada y desequilibrada de la capital y capitales de provincia, el desequilibrio geográfico en la localización de las industrias y en general de la vida del país (4). La consiguiente migración del campesino hacia la capital, los tugurios (favelas-ranchitos), la desmedida explotación de nuestros bosques, la extinción de muchas especies de nuestra fauna; son sólo algunos ejemplos, consecuencia de la falta de planificación en las políticas de protección y de

una carencia absoluta de visión unitaria, para resolver los problemas.

En mucho nuestra actual impotencia a una planificación en materia de protección y conservación (que es lo que nos interesa resaltar), tiene su fundamento en la inadaptación, de nuestro País a una forma equilibrada de desarrollo misma, ya que nuestro tipo de desarrollo, está basado en la relación básica de los países subdesarrollados que nos viene desde la colonia, a saber: monocultivadores, dependientes económica y tecnológicamente, etc.

En Costa Rica el régimen jurídico de protección no escapa a la falta de planificación y unidad que debe evitar tener todo sistema de reglas que verdaderamente vaya dirigido a resolver y comprender el subdesarrollo, la protección a la naturaleza, la lucha contra la contaminación como una unidad en cuanto a soluciones necesarias. Pero sobre todo nos interesa señalar, la limitación que se deriva del fundamento conceptual en que descansa dicho régimen, y, que no permite dicha concepción y por tanto una solución unitaria del problema.

II. EL FUNDAMENTO CONCEPTUAL DE LA NORMATIVA COSTARRICENSE DE CONSERVACION DE LA NATURALEZA Y DE LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION COMO LIMITE A UNA VERDADERA PROTECCION

Costa Rica posee legislación para la protección de la naturaleza y la lucha contra la contaminación ambiental.

A nivel constitucional no existe una norma que nos permita admitir en forma certera la voluntad del constituyente a admitir un derecho popular a reclamar o una obligación del Estado a garantizar una naturaleza y un medio ambiente adecuado (5).

El régimen jurídico de protección en nuestro país ha sido estructurado a través de leyes y decretos. Los mismos han venido por lo general a llenar un vacío inmediato en la protección.

Para brevedad en el análisis diremos que se pueden concretizar grandes dominios de protección. El primero comprende la protección de la naturaleza vegetal, en donde hemos incluido la protección de suelos y agua. El segundo la vida silvestre, pesca y caza. Y por último la lucha contra la contaminación.

La protección de la naturaleza es sobre todo dominio del Poder Central, asimismo que la lucha contra la contaminación ambiental. La primera es competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la segunda del Ministerio de Salud.

- (3) LAULAN, op. cit., pp. 100-101 y DENGÓ, Jorge M., "La Costa Rica del año 2000", simposio, 1976, Depto. de publicaciones del Ministerio de Juventud, Cultura y Deportes, pp. 545-546. Ver PEARSON, Charles, "Incidentes des mesures de protection de l'environnement prises par les Etats Unis de Amerique sur le commerce et les investissements des pays en développement", O.N.U. doc. 1976, pp. 36 ss.
- (4) De los 7000 Km² desarrollados de nuestro país (entre Paraíso y Grecia) del 70 % al 95 % de profesionales, 70 % de la industria, 64 % de la actividad comercial, 80 % de las inversiones para la habitación, 75 % de la actividad bancaria y el 90 % de la educación superior se localizan en esta área "La Costa Rica del año 2000", simposio ya citado, pp. 226-230 y también PAIX, Catherine, Tiers Monde, 1972, T. XIII, pp. 269-308.
- (5) En el mundo son pocos los países que han consagrado en sus constituciones una regulación concreta. Solamente Bulgaria en su Constitución de 8 de mayo de 1971; Polonia en el art. 12 de la Constitución de 1952 reformada por Ley de 10 de febrero de 1976 especialmente para ello; Cuba en el art. 27 de la Constitución de 24 de febrero de 1976; Portugal en el art. 66 de la Constitución de 2 de abril de 1976; Rusia en el art. 12 de la Constitución de 7 de octubre de 1977; la última es la española en el art. 41 de la reciente Constitución de 1978. Ver *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, set.-oct., 1978, pp. 157-164.

En forma directa es la Dirección General Forestal a través de sus diferentes departamentos la que tiene a su cargo la gestión de la naturaleza vegetal (6).

La Ley Forestal y su respectivo reglamento (7) son los que en forma directa vienen a regular principalmente la protección del mundo vegetal. Asimismo es necesario citar si se quiere la Ley de Reforestación (8) y su Reglamento (9). Debemos aclarar que se dice en forma directa, pues en nuestra legislación es dicha normativa la única que posee reglas para lograr de manera específica la protección ya sea de un bosque (sometiéndolo al régimen forestal, arts. 6 Ley Forestal y 85 del Reglamento) o de la flora propia de nuestro país a través de la creación de una reserva biológica, una zona de protección o un parque nacional (10).

Y además es necesario admitir que en una forma indirecta la naturaleza vegetal, se protege a través de otras leyes y decretos que no tienen por objetivo fundamental dicha protección. Pero, sin embargo, por la relación de unidad que caracteriza la naturaleza al querer regular aspectos relacionados a un elemento de la misma, se consagra una regulación para los otros. Así encontramos en la Ley de Aguas (11) de 1942; la ya derogada Ley de Construcción (12); la Ley de Sanidad Vegetal (13); la Ley del I.T.CO. (14); la Ley de la Zona Marítimo Terrestre (15) y su Reglamento (16).

Hemos incluido en este primer grupo de normas, las relacionadas con la protección y conservación de suelos y aguas, debido a que en nuestra legislación la conservación de los mismos se ha realizado a través de la protección de los bosques, siembra de árboles frutales (17) y evitando la deforestación en cuencas hidrográficas en los alrededores de manantiales (18).

Las leyes que directamente han venido a regular dichos elementos son la Ley de Conservación de Suelos y Aguas (19), que otorga competencia al Ministerio de Agricultura y Ganadería, y, también puede incluirse la Ley de Aguas de 1942 (20).

En el segundo dominio de normas de protección encontramos la protección de la fauna silvestre, pesca y caza.

Es la Dirección General de Recursos Pesqueros y Vida Silvestre (21) del M.A.G. que en forma directa puede intervenir en la protección. La Ley de Conservación de la Fauna Salvaje y su Reglamento (22) han regulado directamente los aspectos fundamentales. Dicha normativa ha sido la que ha declarado de interés público la conservación de la misma. Las zonas reservadas a refugio animal; los derechos de caza y permisos así como aspectos más específicos, el tipo de armas, etc.

Sin embargo, son bastantes los decretos que han venido a ampliar dicha protección. Por ejemplo, especificando el número máximo de especies a

-
- (6) Ver arts. 2 y 7 de la Ley Forestal No. 4465 de 25 de nov. 1969 y arts. 3 y 7 del Reglamento a dicha Ley No. 2923-A de 22 de enero 1973.
- (7) Op. cit., ver arts. 1, 2, incs. a, b, g, i, 3, 4, 89, 97; del Regl. arts. 3, 4, 5, 100.
- (8) Ley No. 6184-A del 29 nov. 1977.
- (9) Regl. No. 8554-A de 5 de mayo de 1978.
- (10) Ley Forestal citada, arts. 18, 74, 84; del Regl. arts. 36, 97.
- (11) Ley No. 276 del 26 de agosto 1942, ver arts. 13, 16, 145, 146, 148, 150, 154, 155.
- (12) Ley No. 833 de 2 de nov. 1949 arts. 37, 38, 71.
- (13) Ley No. 4295 del 17 de dic. 1968 ref. por la No. 6248 del 2 de mayo 1978, arts. 2, 5, 32, 52.
- (14) Ley No. 2825 de 14 oct. 1961, arts. 1 inc. 4, 41, 87.
- (15) Ley No. 6043 del 2 de marzo 1977, arts. 1, 12, 17, 22, 34.
- (16) Regl. 7841-p del 16 de dic. 1977 arts. 1, 3, 4, 10.
- (17) La Ley más antigua que hemos podido encontrar dirigida a la conservación de las fuentes de agua declarándolas inalienables, Ley No. 58 de 30 de julio de 1887; ver también Ley No. 65 de 30 de julio de 1888; ver sobre obligación de siembra árboles frutales Ley No. 17 de 25 jun. 1930 y Regl. No. 1 de 16 de mayo de 1933; y Ley No. 68 de 16 jun. 1923.
- (18) Ver arts. 145 al 156 Ley de Aguas citada; arts. 2 inc. c, 83, 84, 85 de Ley Forestal citada y arts. 45, 97 incs. b, c, 100 del reglamento a dicha ley.
- (19) Ley No. 1540 de 7 de marzo 1953.
- (20) Ya citada, arts. 13, 57, 162, 166.
- (21) Decreto creador No. 4619 de 4 de marzo 1975.
- (22) Ley No. 4551 de 15 de abril 1970, dicha Ley reformó la 2790 de 20 de jul. de 1961 y el reglamento todavía vigente No. 3 de 11 jul. 1962.

cazar por temporada (23); el tipo de armas (calibre) que pueden utilizarse (24) y decretos que vienen a proteger distintas especies de animales prohibiendo su caza (25).

En relación a la caza y pesca marítimas están la Ley No. 190 de 28 de setiembre de 1948 y su Reglamento (26).

De una manera indirecta existen normas para la protección en la Ley de Sanidad Animal (27).

El tercer dominio de normas conciernen sobre todo la lucha contra la contaminación ambiental.

Es el Ministerio de Salud a través de la división de Saneamiento Ambiental (28) quien debe hacer cumplir las normas en cuestión. La Ley General de Salud (29) es la que contiene la normativa para la lucha contra la contaminación; principalmente el título III referido a *"los deberes de las personas para la conservación y acondicionamiento del ambiente y de las restricciones a que quedan sujetas en sus actividades en beneficio de su preservación"*. El propósito es de prohibir cualquier *"acción, práctica u operación que deteriore el medio ambiente natural o que alterando la composición o características intrínsecas de sus elementos básicos, especialmente el aire, el agua y el suelo, produzcan una disminución de su calidad y estética, haga tales bienes inservibles para algunos de los usos a que están destinados (30)"*.

Y es preciso agregar que dicha Ley es la única que en forma directa y específica, pretende la protección de los elementos de la naturaleza y del medio ambiente, desde un punto de vista cualitativo. El Código Sanitario, que en un tiempo fue la base para la lucha contra algunos aspectos de la lucha contra la contaminación (31), dejaba de lado bastantes aspectos que deberían tener una regulación.

El criterio de protección cualitativa que destacamos anteriormente, lo encontramos sobre todo en la legislación más reciente (32), debido a que la legislación que hemos venido citando nos referimos a la Ley de Aguas de 1942, Ley de Suelos y Aguas, etc. La naturaleza es protegida desde un punto de vista más cuantitativo (33) que cualitativo.

La legislación que hemos citado, constituye en Costa Rica la base sobre la que se pretende lograr una protección adecuada. Sin embargo, en nuestro criterio la legislación descansa sobre un fundamento conceptual parcial. Es decir, concibe un aspecto limitado de la relación del hombre con la naturaleza y el medio ambiente. Dicho fundamento consiste en creer que dicho medio ambiente, constituye un conjunto de elementos materiales (físicos o bióticos), actuando continuamente los unos sobre los otros y que simplemente merecen nuestra protección.

Esta forma de concebir las relaciones que se pueden establecer entre el hombre y su medio es limitada y peligrosa. Sobre todo, que en dichas formas de relación, el hombre siempre ha llevado en su mente la idea de dominación y explotación, por sobre cualquier otro sistema posible de relaciones.

Es por ello que el contenido de la legislación se ha limitado a *"la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos como la tierra, el agua, la flora y la fauna, el bosque y a la protección del medio ambiente rural en tanto necesario a la conservación de la vida y la producción agrícola. Evitando que el hombre por contaminación del agua, pesticidas, no destruya el adecuado equilibrio ecológico (34)"*.

En nuestro criterio es necesario tener una vi-

(23) Decretos Nos. 5958-A y 5959-A de 4 de mayo 1976.

(24) Decreto No. 3 de 19 enero 1961, ref. por regl. citado de 11 jul. 1962.

(25) Del Quetzal decreto No. 9 de 30 de jul. 1958; gavilanes y águilas, Aguila pescadora, halcones, y caracaras, dec. No. 5906-A del 13 de abril 1976; ardillas sciurus y microsciurus, dec. No. 5906-A del 26 de marzo 1976.

(26) Decreto Ley No. 363 de 11 de enero 1949.

(27) Ley No. 6243 del 8 de mayo 1978, ver arts. 23 al 32.

(28) Ley Orgánica del Ministerio de Salud No. 5412 de 11 de dic. 1973, art. 3.

(29) Ley 5395 del 30 oct. 1973, ver sobre todo arts. 72, 148, 195, 246, 248, y del 262 al 336.

(30) Op. cit., art. 263.

(31) Decreto Ley No. 809 de 2 de nov. 1949 ver arts. 30 inc. e, 168, 169, 253 al 275, 281, 290, 293 al 301.

(32) Ver sobre todo los cambios en las reformas a Ley de Sanidad Vegetal, supra nota 13; y Ley de Sanidad Animal nota 27 y el Decreto No. 6114-SPPS-A de 6 de dic. 1976, art. 2.

(33) En Ley de Aguas ver todo el cap. noveno arts. 145 al 159 para la protección cuantitativa, en tanto que para la protección cualitativa arts. 32, 57, 64; de la Ley de Suelos y Aguas ver arts. 2, 5, 6, 8.

(34) Opinión del grupo de consejeros en Derecho Agrario para la América Latina; citada por BARAHONA Rodrigo en el texto de la relación presentada a la Comisión de *"Recursos Naturales"* durante las segundas jornadas italo-latino-americanas de derecho comparado (San José, Universidad de Costa Rica, 6-9 setiembre 1977) publicada en *Rivista di Diritto Agrario*, No. 4, 1977, pp. 677-687.

sión más amplia de las relaciones entre hombre y naturaleza. Y que se comprenda que la misma debe tener puntos de regulación en los siguientes aspectos; por no dar más que unos ejemplos:

1) El aspecto estético y cultural. Un paisaje o una vista agradable al espíritu del hombre (casi olvidadas en nuestra legislación); son también formaciones de la naturaleza que deben protegerse.

2) La naturaleza se puede y debe proteger también en los espacios urbanos. El hombre, mediante la construcción de monumentos históricos, o de la arquitectura de las construcciones urbanas que constituyen su medio ambiente de todos los días, va dejando su huella junto a la naturaleza.

3) El fenómeno de la urbanización moderna sobre todo en las zonas más pobladas, debe tomar en cuenta la necesidad de la protección de los espa-

cios verdes, comprendiendo el beneficio que una porción de naturaleza, puede traer en aquellos lugares, donde se da un desequilibrio en la localización de las industrias y el establecimiento creciente de la población.

Los argumentos dados en relación al fundamento conceptual erróneo que está a la base de nuestro régimen jurídico de protección, y derivado de ello mismo, la falta de unidad que posee la normativa en cuestión para concebir la naturaleza como un todo, por la especificidad de su protección debido al subdesarrollo, nos permite afirmar que, en tanto dicho fundamento siga constituyendo la base sobre la que se conciben las relaciones hombre-medio, nuestro régimen jurídico es y será un límite más antes que una real posibilidad de protección.

III. SOLUCIONES Y CONCLUSION

Cada pueblo deberá escoger sin presiones de ningún tipo la mejor vía hacia el desarrollo. Pero un país subdesarrollado no puede darse el lujo de permitir que le exploten, o de explotar la naturaleza, sin un régimen jurídico adecuado para lograr un equilibrio entre el hecho de servirse de la misma logrando al mismo tiempo su protección.

En un análisis correcto que permita soluciones correctas, es necesario considerar el impacto total que el hombre y su cultura produce sobre su medio; y, en el caso de un país subdesarrollado se den problemas de protección propios, a un sistema de producción que no pueden resolverse con recetas venidas del exterior (35).

El nuevo fundamento que se propone como solución para una posible legislación para la protección, concibe una visión amplia del conjunto de relaciones del hombre y la naturaleza teniendo en mente el estado de subdesarrollo. No es un simple conjunto de elementos naturales que se interrelacionan entre ellos y que necesitan de nuestra protección "*in abstracto*". Dicho fundamento conceptual va más allá y pretende que dicho conjunto de relaciones necesariamente englobe "*aspectos biológicos, psicológicos, económicos y culturales, todos ligados en la misma trama de una dinámica ecológica en constante transformación*" (36)".

Para terminar consideramos que Costa Rica

(35) Ver el artículo de SCOTT Paradise "La relación del hombre con la naturaleza", en donde se pone de manifiesto el contenido de la ideología norteamericana de destrucción del medio ambiente. Y que se impone a los países de América a través de 7 postulados:

1. "El hombre es el origen de todo valor".
2. "El Universo existe solamente para el uso del hombre".
3. "El propósito primario del hombre es producir y consumir".
4. "Los recursos naturales son ilimitados".
5. "La producción y el consumo deben aumentar perpetuamente".
6. "El hombre no necesita adaptarse al ambiente natural ya que él lo puede adaptar a sus propias necesidades".
7. "Una función del Estado a ayudar a individuos y corporaciones a explotar el medio ambiente y crecer en poder y riqueza". En Informe Semestral julio-diciembre de 1972, del Instituto Geográfico Nacional (M.O.P.T.) p. 27.

(36) DE CASTRO, Josué, op. cit., p. 20.

necesita una ley para la protección de la naturaleza y lucha contra la contaminación ambiental. Una sola ley que regule, tanto el aspecto cuantitativo como cualitativo de la protección, teniendo en mente que la naturaleza constituye una unidad. Lógicamente dicha ley será la que venga a estructurar un organismo administrativo que haga eficaz

su aplicación (37). Por lo tanto, la misma deberá concebirse teniendo como base el nuevo fundamento del que hemos hablado. Y que en su elaboración esté presente el biólogo, el ecólogo, el economista, el sociólogo, el antropólogo, el geógrafo, el ingeniero, el arquitecto, el urbanista, el político, el campesino y por último el jurista.

(37) Es ambigua y poco realista la forma como se ha querido estructurar el INDERENA (Instituto de Recursos Naturales, etc.). Tanto en el Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo como en las posteriores discusiones de la Comisión del Gobierno de Administración de la Asamblea Legislativa. Ver expediente No. 7619 del año 1976.