

Sobre el Código del Medio Ambiente

Entrevista a JORGE CAILLAUX ZAZZALI

“...Pone al Perú en igualdad de condiciones con nuestros países vecinos...”

UNO de los grandes desafíos de la época actual consiste en compatibilizar las actividades del hombre con el ambiente del que forma parte.

En efecto, una mal entendida concepción de desarrollo basada en la explotación indiscriminada de los recursos naturales así como una excesiva motivación al consumo, nos está llevando a una suerte de callejón sin salida que se expresa en el grave deterioro del ambiente así como en la pérdida o mal aprovechamiento de invaluables recursos naturales.

Se trata entonces de modificar las actuales prácticas productivas, hábitos de consumo y formas de ocupación del territorio, con miras a conservar el capital natural del cual el hombre extrae los bienes que requiere para su subsistencia.

En esta tarea compete al Derecho establecer normas y principios que, además de regular y encausar las conductas humanas hacia una relación más res-

ponsable con el ambiente, sienten las bases para el diseño de políticas de desarrollo que compatibilicen las necesidades económicas, sociales y ambientales.

Es precisamente sobre estas premisas que con fecha 7 de setiembre del año 1990, se promulga en el Perú el Decreto Legislativo 613: “El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”.

Novedoso en su contenido y audaz en sus alcances, este nuevo texto legal se incorpora a nuestro sistema jurídico en una coyuntura propicia a nivel internacional, sobre todo si tenemos en cuenta que en el año de 1992 se llevará a cabo en Brasil la III Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, organizado por las Naciones Unidas, en la cual se tomará importantes decisiones sobre la asignación de los recursos financieros mundiales a proyectos de desarrollo ambiental.

Controvertido como toda norma legal de vanguardia, el Código es una singular pieza jurídica que

Agradecemos a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental por su colaboración en la redacción de esta nota.



PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL CODIGO DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES:

a) Reivindica principios democráticos de participación ciudadana:

El Código reconoce el derecho de todo ciudadano de acceder a la justicia para exigir una acción judicial en defensa del ambiente contra actos perjudiciales, sin necesidad de acreditar que ha sido directamente afectado moral o económicamente. Todos tenemos un interés moral y social irrenunciable en la tarea de lograr un medio ambiente saludable.

De igual modo, promueve la participación ciudadana en la definición de la política ambiental y establece el derecho a ser informado de las medidas o actividades que puedan afectar directa o indirectamente la salud de las personas o la integridad del ambiente y sus recursos.

b) Principio contaminador pagador:

Una de las principales innovaciones que recoge el Código es el denominado principio "contaminador pagador", que traslada de manera inexcusable el costo del deterioro ambiental al causante del perjuicio. A fin de evitar que este principio se aplique después de consumados los hechos, el Código establece medidas de control a cargo de los potenciales contaminadores.

c) Carácter preventivo:

El Código es de un carácter preventivo antes que represivo. Se preocupa en establecer los mecanismos necesarios para evitar que se produzcan daños ambientales que, por lo general, son de carácter irreversibles. Así tenemos por ejemplo, el Estudio de Impacto Ambiental –no regulado anteriormente en el Perú–, el cual será obligatorio para toda obra o actividad, sea pública o privada, que pueda provocar daños no tolerables al ambiente.

d) Principio de Compensación Tributaria:

Es el contenido en el Art. 2 del Código, el cual dispone que el régimen tributario garantizará una efectiva conservación de los recursos naturales, su recuperación y la promoción del desarrollo sustentable. Se trata de que el Estado utilice los tributos con miras a promover de-

terminadas actividades "limpias" –por ejemplo, importación de maquinarias y equipos que hagan a su industria limpia– y sancionando con mayores aranceles e impuestos la importación de productos típicamente contaminantes o dañinos.

e) Reivindica el Principio del Desarrollo Sostenido:

El Código se inspira en la promoción del equilibrio dinámico entre el desarrollo socio-económico, la conservación y el uso sostenido del ambiente, reivindicando legislativamente los principios y metas del desarrollo sostenido. Esta concepción integral concuerda con la consideración del ambiente como un todo involucrado en los diversos sectores y actividades humanas.

f) Define los objetivos de las Areas Naturales:

El Art. 55 del Código se ocupa de definir estos objetivos, debiendo destacar que es la primera vez que en el Perú se definen legislativamente, no obstante ser conocido que en nuestro territorio existen áreas naturales protegidas y declaradas como tales desde la década del 60. Ahora no sólo será sencillo comprender cuál es el propósito de tales áreas sino que, además será posible advertir sin mucha dificultad un mal manejo de las mismas o intervenciones antrópicas reñidas con sus objetivos.

g) Reivindica derechos de las Comunidades Ancestrales:

Varios artículos del Código reivindican derechos fundamentales de las comunidades campesinas y nativas ancestrales. Se pone fin al viejo problema legal que existía en relación a la superposición de tierras comunales con las áreas naturales protegidas por el Estado. El Art. 54 resuelve el problema señalando que el Estado reconoce el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas y en sus zonas de influencia. Asimismo, promueve la participación de dichas comunidades para la consecución de los fines y objetivos de las áreas naturales protegidas donde se encuentran.

marca el inicio del Derecho Ambiental en el Perú.

En esta oportunidad recogemos la opinión de una de las voces autorizadas en el tema del Derecho Ambiental, el Dr. Jorge Caillaux Zazzali, abogado y Presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

IUS: Se ha criticado la decisión de promulgarse un Código, argumentando de que lo correcto hubiese sido la elaboración de una Ley General del Ambiente que reordene la legislación vigente para su poste-

rior desarrollo. ¿Qué comentarios le merece esta crítica?

JCZ: La respuesta a su interrogante se remonta al año de 1984, cuando por Ley 23996 se declaró de "necesidad nacional" la elaboración de un Código del Medio Ambiente. Desde esa fecha mucho se ha discutido sobre la conveniencia o no de un Código, sobre su contenido y alcances. Si bien es inoportuno repetir aquí los argumentos de la discusión, creo importante señalar que una Ley General busca reordenar y sistematizar la normatividad preexistente, cubriendo sus

carencias y vacíos; el Código, además de sistematizar en alguna medida la normatividad anterior, busca fundamentalmente establecer principios y lineamientos de políticas para la gestión y protección ambiental y en esto radica su riqueza.

IUS: Una de las críticas más severas esgrimidas contra el Código es que carece de una definición técnica n de contaminación, omite definir la generalidad de conceptos técnicos científicos que comprende, pero no por olvido sino por opción legislativa.

JCZ: Mire Ud. un Código puede servir como instrumento de divulgación y pedagogía, para lo cual el legislador cuidará de definir y aclarar conceptos no manejados por la generalidad de personas. De otro lado, un Código puede ser un instrumento dinámico, capaz de adecuarse a las diversas realidades que pretende legislar así como a los adelantos del conocimiento científico. El Código peruano, sin olvidar lo primero, opta por la segunda alternativa y por ello evita las definiciones que congelan conceptos, con miras a que las normas reglamentarias y la doctrina definan sus alcances en el caso particular.

IUS: Asumiendo la difícil situación que atravieza el Perú, algunos sectores señalan que la aplicación del Código del Medio Ambiente no sólo ocasionaría serios tropiezos a la actividad productiva, sino que podría convertirse en un obstáculo para la atracción de inversión extranjera.

JCZ: Pienso que esta afirmación es parte del dramatismo poco edificante que ha caracterizado la discusión sobre el Código. Debemos recordar que dicho cuerpo legal hace suyo exigencias ambientales tan antiguas como las contenidas en la Ley General de Aguas de 1969 o la Ley Forestal de 1975. No se ha inventado nada, simplemente se ha reactualizado la legislación preexistente estableciendo mecanismos adecuados para su cumplimiento. Quizás otra hubiese sido la reacción si estas mismas críticas se hubiesen producido en su oportunidad. El hecho es que hoy se está exigiendo como nunca antes el cumplimiento de

normas legales que sistemáticamente han venido siendo ignoradas por todos, tanto del Estado como los particulares.

Con relación a la inversión extranjera creo que el Código pone al Perú en igualdad de condiciones con nuestros países vecinos. El factor ambiental en el mundo ya se está introduciendo en el sistema de precios precisamente por una cuestión de costo/beneficio. La inversión extranjera que deja en el país costos ambientales a ser asumidos por los peruanos no resulta rentable. Así, los precios de los bienes y servicios en el mercado internacional hoy ya incluyen los costos de la prevención ambiental. ¿Por qué el Perú habría de estar ausente de este proceso de modernización económica?

IUS: Por último, Dr. Caillaux se ha previsto en el Código un organismo que controle la aplicación uniforme de sus normas?

JCZ: Debemos advertir que la promulgación de un Código no debe significar necesariamente la creación de un nuevo y frondoso organismo público para el control y ejecución de las normas contenidas en el Código.

La opción es buena, pero en un contexto de profunda crisis moral y económica no resulta aconsejable aumentar el aparato estatal ni generar mayor gasto fiscal. Sin embargo, algo hay que hacer y esto es organizar la gestión ambiental pública. Se trata, de potenciar el esquema transectorial de control y manejo ambiental ya existente, a fin de garantizar su cordinación y el cumplimiento de sus exigencias. A estas premisas responde el establecimiento del Sistema Nacional del Ambiente, así como de la Autoridad Ambiental como cabeza visible de este sistema. Esta autoridad deberá ser fácilmente identificable por la población y los medios de comunicación, y contar con el absoluto respaldo del Presidente de la República.

Basta que el país decida diseñar y ejecutar un Plan Mínimo Ambiental para comenzar a ordenar nuestra casa y nuestra economía, dos elementos útiles para el desarrollo de todos los peruanos.