

[Costa Rica:] La Legislación como un Instrumento para el Desarrollo Sostenible

PATRICIA MADRIGAL C.

I. El Concepto del Desarrollo Sostenible

En la década de los 80 se propuso como solución al problema de la degradación ambiental y al agotamiento de los recursos naturales, el concepto del Desarrollo Sostenible.

Debido a que el problema ambiental dejó de ser una preocupación exclusivamente científica, sino también compartida por políticos, economistas, público en general, quedó en evidencia que las posibilidades de desarrollo estaban fuertemente condicionadas por el manejo que se realizara de los recursos naturales.

Todas las demandas por un mayor bienestar están fundamentadas en la oferta ambiental, que es obviamente limitada. La satisfacción de esas demandas debe ser pues lo más racional posible.

En el concepto de desarrollo sostenible se pueden distinguir dos componentes, que para efectos de análisis pueden considerarse desde su perspectiva temporal. El objetivo actual, es el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes. El objetivo futuro, no menos importante, consiste en no comprometer el futuro de las futuras generaciones restringiendo sus alternativas de desarrollo.

No obstante, esta disgregación temporal puede considerarse únicamente desde un punto de vista académico. Puesto que, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de hoy, conlleva necesariamente a tomar las decisiones apropiadas para no comprometer el desarrollo de las futuras generaciones, restringiendo sus opciones debido a la degradación de los recursos o a la contaminación.

Los elementos que han sido señalados como indispensables para un desarrollo sostenible pueden clasificarse para estos mismos efectos en:

Culturales, cuyo objetivo es el rescate de tradiciones autóctonas, que promuevan una forma de vida más frugal y sobria, sin disminuir el nivel de bienestar que ha producido el desarrollo de la humanidad.

Fundamentados en que una sociedad que se base en formas ilimitadas de consumo, genera una demanda insostenible hacia la oferta compuesta por la base de los recursos naturales. Raíz de graves problemas de contaminación, como lo son los desechos sólidos y líquidos. Además de sus repercusiones éticas de surgimiento de nuevos valores en menosprecio de otros como pueden ser el ahorro.

Éticos, escala de valores sustentados en el respeto a toda forma de vida, incluyendo las futuras generaciones.

Fundamentación filosófica que no ha sido lo suficientemente profundizada, como para brindar una base sólida para análisis posteriores en otras disciplinas.

A este respecto, el concepto jurídico de "interés público" o de "bien común" podría verse enriquecido con argumentos claros y consecuentes, que desarrollen la idea de que la conservación, más que un requisito para el desarrollo, es la base de la supervivencia. Razón por la cual deben tomarse algunas medidas que de otra forma podría considerarse como inaceptables, debido a que afectan intereses individuales o grupales claramente definidos.

Sociales, procurando una mayor articulación de la sociedad para el logro de metas comunes.

La problemática ambiental revela una naturaleza compleja e interdependiente, similar a los ecosistemas, donde todos sus elementos son causas o consecuencias entre sí, íntimamente entrelazados.

Para enfrentar esta realidad, los esfuerzos individuales no trascienden sustancialmente esa iniciativa. Solamente superando la individualidad, la falta de solidaridad, y logrando la verdadera coordinación, que se traduce en procesos de articulación de grupos sociales en búsqueda de soluciones a sus problemas, es que se puede pensar en estrategias exitosas.

Económicos, promoviendo una mejor distribución de los ingresos.

El documento "*Nuestra Propia Agenda*", recientemente elaborado como una base de discusión latinoamericana, centra claramente como un requisito ineludible en la búsqueda de soluciones al problema ambiental, la disminución de la pobreza.

La pobreza se reconoce como causa y consecuencia fundamental del problema ambiental, originando un círculo vicioso difícil de romper.

Por un lado, la falta de terrenos propicios para actividades productivas genera gran presión sobre las áreas protegidas, así como, el subdesarrollo implica condiciones insalubres, focos de contaminación y depredación de los pocos recursos disponibles.

Este es uno de los mayores retos, de más difícil solución, que constituye a su vez un requisito para que se den los otros elementos en forma plena.

Políticos, fomentando una mayor participación pública en la toma de decisiones.

Así como la pobreza se considera como el obstáculo principal a enfrentar para resolver el problema ambiental, los sistemas democráticos representativos se señalan como la única forma de organización política dentro de la cual se puede dar un desarrollo sostenible. Una mayor gestión democrática, se señala como el proceso para la toma de decisiones en manejo de recursos naturales.

Resulta claro que el concepto de desarrollo sostenible implica una transformación de la sociedad que conocemos en este momento, en todos los niveles desde los sistemas productivos, hasta las formas de organización sociales, políticas y económicas, pasando por un cambio de actitudes y valores. Por eso consideramos que en el fondo, se trata de un discurso ideológico. Sin querer con esto dificultar más su análisis, es hora de que se establezca claramente, para pasar ya de los esquemas conceptuales a las estrategias de acción.

El aspecto político, que existe como un requisito indispensable, la mayor participación pública en la toma de decisiones, es un elemento en el que talvez exista consenso. Por lo menos, es reiteradamente expresado en todo tipo de documentos. Pero en las acciones concretas para lograrlo podría no existir ese mismo acuerdo.

Los instrumentos para lograr ese objetivo pueden ir desde la revisión de los procesos electorales, con el fin de examinar la representatividad de los cargos públicos, hasta la existencia de mecanismos permanentes de consulta y de consenso sobre políticas de desarrollo, especialmente sobre las que incentivan actividades productivas con niveles importantes de impactos negativos al ambiente.

En cuanto al elemento social, de una mayor articulación para el logro de metas comunes, implicaría no sólo la permisión de las asociaciones en su sentido amplio, sino también su fomento y protección. Obviamente, la existencia de grupos sociales organizados es un requisito importante para el logro de sistemas políticos más representativos.

La mejor distribución de los ingresos, es un elemento de tipo económico, pero que coadyuva en el logro de los aspectos sociales. Implica no sólo las consideraciones sobre procesos productivos y tenencia de tierra, sino también, en cuanto a las políticas fiscales y tributarias.

II. Aporte de las Ciencias Jurídicas al Concepto del Desarrollo Sostenible

Todos los elementos anteriormente señalados, como indispensables para un desarrollo sostenible, se pueden definir más bien como principios rectores que deberían orientar las políticas nacionales e internacionales.

Si bien es cierto que ofrecen una orientación adecuada, en un sentido humanista positivo, no egocéntrico sino holístico. En tanto no existan ideas

concretas sobre su ejecución, no podemos traspasar el umbral de las buenas intenciones. En este sentido, todas las disciplinas deberían buscar la forma de aportar los instrumentos necesarios para que sean realidad.

El aporte de las ciencias jurídicas, hasta ahora, para brindar instrumentos adecuados para hacer viable el desarrollo sostenible, es sumamente pobre.

Debido a que el Derecho es la forma que utiliza la sociedad para regular sus actividades, abarca todas estas expresiones, debiendo entonces ofrecer un análisis detenido, que determine contradicciones entre los institutos tradicionales que han regulado los recursos naturales y el ambiente, o la necesidad de crear nuevos instrumentos idóneos para esta problemática.

Solamente a manera de ejemplo, algunos temas que pueden señalarse como motivo de estudio por parte de las ciencias jurídicas son los siguientes:

1. En el Derecho Constitucional, se encuentra aceptado como un derecho individual, la propiedad privada. El Derecho Agrario ha reinterpretado el concepto tradicional que admitía el uso, disfrute, transformación y hasta destrucción de la propiedad, para incorporar el concepto de la función social. No obstante, todavía se requiere del aporte del Derecho Ambiental para determinar el concepto de propiedad de las áreas protegidas, de los recursos naturales tales como flora, fauna, bancos genéticos, suelo, recursos marinos, etc.

2. En el Derecho Administrativo, se ha avanzado considerablemente en la definición del interés público como criterio de interpretación de los actos administrativos. Pero podría pensarse en la existencia de un interés ambiental por encima del interés público y del administrativo? O es el interés ambiental un interés público?

3. En cuanto a la penalización de la agresiones contra el ambiente, todavía queda mucho camino por recorrer. Existen serias dificultades conceptuales en el Derecho Penal, para poder convertir esas acciones en delitos ambientales.

III. Reto Institucional para Lograr un Desarrollo Sostenible

Además de resaltar el largo camino que queda por recorrer en cuanto a la discusión y análisis de temas jurídicos de fondo, debe señalarse que la organización administrativa actual no responde a las necesidades de una solución integral del problema ambiental.

La organización administrativa de la región sigue considerando en forma sectorial los recursos naturales, designando varios órganos administrativos a los diferentes usos del recurso, sin que exista coordinación entre ellos y menos aún sin que se considere la conservación del recurso como la base de su utilización racional.

Esta multiplicidad de instituciones produce obviamente una duplicidad de esfuerzos, confusiones en cuanto a la competencia, y una insuficiente cuota de responsabilidad.

En la "Estrategia para la Conservación y el Desarrollo Sostenible en Costa Rica" (ECODES) existe un planteamiento sobre reorganización administrativa interesante de rescatar como respuesta al reto institucional que los problemas ambientales demandan.

Vale la pena traerlo a colación en este momento, puesto que es una iniciativa que tiene grandes ventajas:

En primer lugar, trata de resolver el problema del manejo de los recursos naturales en forma integral. Para ello agrupa las instituciones que tienen que ver con usos finales y las incorpora en las labores de planificación global del recurso en sí.

En segundo lugar, establece mecanismos importantes de apoyo para la toma y el seguimiento de las decisiones, de aplicación y control.

En tercer lugar, plantea una forma sistemática de coordinación entre el Ministerio encargado de la Planificación (MIDEPLAN) y el Ministerio encargado de los Recursos Naturales (MIRENEM), tratando de aprovechar la experiencia y recursos existentes.

No se trata de creación de nuevas instituciones, sino de una reorganización administrativa que pretende aprovechar en forma integral los esfuerzos institucionales para la conservación de los recursos.

Se establecen dos consejos interdependientes:

1. El Consejo de Ordenamiento Territorial, que sería el que tiene que ver directamente con el uso del territorio. La regulación de la ubicación espacial de las actividades humanas.

Estaría compuesto por los siguientes sectores, donde la rectoría le correspondería al MIDEPLAN:

- * Asentamientos Humanos
- * Agropecuario
- * Forestal, Areas y Vida Silvestre
- * Asuntos Pesqueros y del Litoral
- * Minería, y
- * Transporte.

2. El Consejo de Calidad Ambiental, que sería el que tiene que ver con las acciones de mitigación y control de la degradación ambiental.

Estaría compuesto por los siguientes sectores, donde la rectoría le correspondería al MIRENEM:

- * Recursos Hídricos
- * Energía

- * Turismo
- * Industria y Comercio
- * Ciencia y Tecnología
- * Salud y Contaminación Ambiental

Los miembros de estos Consejos deberían ser dos funcionarios por sector, preferiblemente uno de alto rango político y otro de gran conocimiento técnico del recurso y de la institución. Para poder garantizar la decisión política por un lado, pero también, la permanencia y conveniencia de esas decisiones.

Cada uno de estos sectores estaría formado a su vez, con las instituciones que tienen que ver con la prestación del servicio, los usos finales o la definición de las políticas asociadas con el recurso.

Lo interesante del planteamiento es que integra los dos Ministerios más relacionados, y a la vez les brinda apoyo técnico y de orientación a través de tres unidades:

* Legislación y Administración

Esta unidad se encargaría de evitar conflictos legales y administrativos entre las iniciativas jurídicas recientes o de promoverlas en caso de ausencia. Siempre evaluando el impacto que tiene la promulgación de nueva legislación sobre el ordenamiento jurídico vigente, cosa que hasta el momento desgraciadamente no se ha realizado.

* Información y Tecnología

Esta unidad se encargaría de llevar apropiadamente los bancos de datos especializados, en coordinación estrecha con los centros académicos y de investigación, nacional e internacionalmente.

* Comunicación, Educación y Cultura

Su objetivo sería de fomentar un cambio de actitud frente a la Naturaleza, para poder establecer una relación más armoniosa, con el fin de garantizar procesos sustentables a largo plazo para las futuras generaciones. Este sector usualmente no ha sido suficientemente tomado en cuenta y es señalado como uno de los más importantes para corregir los problemas a largo plazo.

Esta iniciativa vale la pena retomarla, discutirla y analizarla, porque parece ser una propuesta muy razonable para traspasar el umbral de los diagnósticos y de llegar al campo de las acciones.

IV. Educación Legal Ambiental: Una Experiencia Concreta

Los presupuestos para que una norma pueda cumplir con el fin para el que fue creada, son su eficiencia o sea, su idoneidad para lo que se pretende y su eficacia o sea, su grado de aplicación.

Existen normas que son idóneas pero no se aplican. Y a la inversa, existen normas que se aplican pero que no son idóneas.

Sin embargo, antes de llegar a estos dos estadios, existe un presupuesto lógico sobre el cual se asienta todo ordenamiento jurídico, la presunción de que las leyes son conocidas. Principio que se conoce como "nadie puede alegar ignorancia o desconocimiento de la ley".

A veces, vale la pena cuestionar esas presunciones. Y en estos momentos, la cantidad de regulaciones que se promulgan diariamente es tan grande, que ni siquiera un abogado puede mantenerse al tanto de toda la normativa vigente.

La presunción del conocimiento de la ley, no puede por esta constatación de la realidad, desecharse. Pues, crearía mayor confusión en cuanto a la aplicación de la ley. Sin embargo, ser concientes de esta realidad puede llevar a tomar acciones concretas que mejoren su aplicación, su eficacia.

La legislación ambiental en la región centroamericana, se encuentra todavía en un grado incipiente de desarrollo. Por lo que, las normas ambientales están dispersas en todo el ordenamiento jurídico. Los esfuerzos de clasificación y recolección se han ido dando en algunos países mejor que en otros.

El primer paso, para que realmente la legislación pueda constituirse en un instrumento para el desarrollo sostenible es el conocimiento de lo que está vigente.

Para conocer lo que está vigente se debe recopilar, clasificar y analizar la legislación ambiental.

Realizada esta labor debe transmitirse a todos los sectores involucrados de la sociedad, al fin y al cabo todos. Pero especialmente: a quienes deben aplicarla y a quienes afecta su no aplicación.

Es por eso, que quiero terminar este breve ensayo con la relación de una experiencia concreta en educación legal ambiental, con sus logros y sus retos.

La Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales (CODECE) está formada por vecinos del cantón de Escazú, en San José, Costa Rica. El motivo de su fundación, fue como usualmente sucede con las ONGs en nuestra región, una situación coyuntural que les perjudicó directamente, a través de la cual se fueron involucrando en los temas de conservación.

Su acción se centra alrededor de una Zona Protectora, categoría de manejo creada para proteger las fuentes de agua, con una extensión de 7000 hectáreas aproximadamente. Dentro de sus acciones de vigilancia, en una oportunidad pusieron una denuncia por tala ilegal de árboles, con la intención de crear un precedente para desestimular este tipo de acciones en la zona. No obstante, la denuncia no prosperó ni se llegó a ningún tipo de condenatoria. En otra oportunidad, pasó exactamente lo mismo. Produciendo un desencanto, una maliciosa sospecha de las autoridades judiciales y una frustración de sus objetivos.

A raíz de esta experiencia, decidieron buscar asesoramiento legal ambiental para mejorar la conservación de esta Zona Protectora. Alrededor del área se ubican 6 cantones, y la presión urbana sobre estos Cerros comienza a ser cada día mayor.

Al iniciar las labores de la Oficina de Asesoría Jurídico-Ambiental, varios hechos quedaron de manifiesto. Los grupos locales buscan en la Administración Pública o en las Autoridades Judiciales acciones y respuestas positivas de conservación. Intuitivamente la población denuncia lo que le parece malo, sin saber si eso realmente está prohibido o regulado en alguna ley, menos aún conocen a ciencia cierta cuál es la institución u órgano encargado. Por parte de la organización comunal existe solamente una preocupación por sus problemas inmediatos, los grupos que están un poco más desarrollados descubren que la raíz de esos problemas es de tipo ambiental, pero ninguno conoce los derechos y deberes jurídicamente establecidos al nivel ambiental.

Sorprendentemente, en la Administración Pública y en las Autoridades Judiciales la situación es muy similar.

En la Administración Pública el porcentaje del presupuesto que se dedica a capacitación es mínimo. Los funcionarios públicos son nombrados en sus puestos, para aplicar la legislación. Pero su conocimiento de las funciones que les corresponden y de las atribuciones legales para hacerlo es muy limitado. Actúan con temor a represalias o a incurrir en yerros que los pueden llevar a procesos judiciales.

En las Autoridades Judiciales, existe una subvaloración de las acciones que atentan contra el ambiente, las que no se consideran delictivas. Por otra parte, su formación profesional dentro de las Escuelas de Derecho no incluyen materias específicas sobre Legislación Ambiental, tampoco como contenidos de otras materias como Derecho Administrativo o Penal. Por esta razón, existe gran desconocimiento sobre la legislación ambiental, lo cual se ve empeorado por la poca investigación que se realiza en este campo.

Frente a este panorama, las acciones que emprendió la Asociación pudieron detectar este tipo de razones pero no mejoraron los resultados, los que siguieron siendo desalentadores.

Se iniciaron entonces cursos de capacitación en legislación ambiental para funcionarios públicos. El primero que se realizó, fue dirigido a los miembros de los Gobiernos Locales. El objetivo fue que analizaran los problemas que enfrentan en sus cantones y que descubrieran en ellos una raíz ambiental.

En el campo temático, el énfasis se centró en la necesidad de incluir la variable ambiental dentro de sus procesos de planificación y que dedicaran más atención a este tipo de problemas, que podían reforzar su prestigio como administradores del cantón.

El segundo, se dirigió a autoridades judiciales. Los alcaldes o jueces que reciben las denuncias en esta zona y a quienes llega el conocimiento de la causa. En

este curso se enfatizó en las normas penales ambientales de cada uno de los sectores: bosques, aguas, vida silvestre, urbanismo y salud.

El tercero, incluyó todos los funcionarios que tienen relación con la vigilancia y control de la legislación ambiental: inspectores municipales, de salud, forestales, de vida silvestre y la guardia de asistencia rural. El tema principal fue destacar las funciones que les han sido encomendadas en las leyes ambientales y las atribuciones para poder cumplir con ellas.

En todos estos cursos se utilizan metodologías participativas, donde primero se conoce el recurso, a través de conversaciones con expertos en el tema, como por ejemplo: cuencas hidrográficas, contaminación o vida silvestre. Y posteriormente, a través de trabajo en grupos se conoce y discute la regulación jurídica que existe sobre ese recurso.

Esta interacción entre los técnicos o científicos conocedores del recurso, los abogados como reguladores, los funcionarios públicos como encargados de la aplicación de la ley y la comunidad como usuarios o afectados directos de su conservación, ofrece perspectivas sumamente interesantes. En una dinámica de la que sólo se esperan resultados positivos.

El desconocimiento administrativo y legal crea confusión y es un obstáculo para la consolidación y permanencia de las organizaciones locales o comunales, que pronto se desarticulan ante este problema y se frustran sus esperanzas. La pregunta que intentamos contestar, y ojalá en una oportunidad próxima podamos compartir, es ¿qué pasa cuándo existe una organización comunal con los conocimientos administrativos y legales necesarios para cumplir con su labor?