

EL DERECHO DEL ENTORNO Y SU ENSEÑANZA

RAFAEL VALENZUELA FUFENZALIDA

Universidad Católica de Valparaíso

1. LA ENCRUCIJADA ECOLOGICA Y EL DERECHO

El incremento constante de la presión que una población humana en permanente crecimiento ejerce sobre los recursos naturales del planeta, y los daños, con frecuencia irreparables, que su actividad ocasiona al entorno terrestre, están acercándonos, a pasos acelerados, al umbral de un problema cuya trascendencia parece no encontrar precedentes en la historia de la humanidad.

No se trata ahora de los perjuicios que el hombre pueda causar en determinados lugares del planeta, por graves e irreversibles que ellos sean. Se trata de que el planeta, considerado como un todo, amenaza con llegar gradualmente a convertirse en un lugar inhabitable por la humanidad, o, cuando menos, en un lugar donde los hombres no encuentren condiciones que les permitan desarrollar una vida auténticamente humana.

Dentro de un sistema finito, como lo es la Tierra, cuya limitación de recursos tanto cuantitativa como cualitativa presenta obstáculos físicos insalvables a la posibilidad de una multiplicación indefinida de la humanidad y de la actividad humana, estamos asistiendo al espectáculo irracional de una población humana que va aparejando su creciente necesidad de recursos naturales con el aniquilamiento de estos recursos en sus mismas fuentes, segando, de esta manera, de modo paulatino, no sólo sus legítimas

expectativas de prosperidad, sino sus mismas probabilidades de sobrevivencia en la Tierra.

En su carrera obstinada tras un desarrollo material malentendido, el hombre va envenenando el aire que necesita para respirar, va corrompiendo el agua que requiere para beber y va degradando el suelo de que depende para su sustento, a escala planetaria, desencadenando con ello un desequilibrio ecológico global que amenaza con atraparlo como a la más caracterizada de sus víctimas. Avasallado por el dominio que ha aprendido a ejercer sobre la naturaleza, el hombre parece no querer entender que su aparente triunfo sobre ella importa, en última instancia, su propia autodestrucción.

Hace ya mucho tiempo que el ritmo y la magnitud de los destrozos causados por el hombre a su morada terrestre sobrepasaron los límites en que la naturaleza podía restaurarlos con sus solas fuerzas, y, respecto de algunos recursos naturales en particular, ni siquiera auxiliada por el concurso humano.

Tal parece ser el caso del suelo, recurso natural básico por excelencia, que constituye el soporte del ciclo orgánico que hace posible la vida del hombre. Aunque en teoría se le considera un recurso natural "renovable", en la práctica no lo es, comoquiera que la regeneración natural de un horizonte de suelo de sólo 3 cm de espesor tarda en producirse de 300 a 1.000 años, y la de un horizonte de 20 cm, de 2.000 a 7.000 años¹. Su extensión superficial, por otra parte, se encuentra reducida a sólo un 30% de las tierras emergidas del planeta, las que, a su vez, sólo alcanzan a un 25% de la superficie total del globo. El resto de las tierras son biológicamente improductivas por demasiado áridas, por demasiado frías, por demasiado altas, o por servir de lecho a las aguas oceánicas y continentales. A pesar, sin embargo, de la vulnerabilidad y de la escasez de este recurso vital, por causas imputables al hombre se han destruido o degradado 20.000.000 de km² de suelo en diferentes partes

¹ Véase DORST, Jean, *Antes que la Naturaleza muera* (Barcelona, 1972), p. 206.

del globo, lo que equivale a una superficie mayor que la de todas las áreas arables destinadas en la actualidad a cultivos agrícolas²; y lo que resulta aún más grave, se siguen perdiendo suelos por causa de la erosión, de la salinización, de la contaminación y de la expansión urbana e industrial, a razón de 60.000 km² cada año, cifra que probablemente llegará a duplicarse a fines de siglo si no llegan a reorientarse de manera sustancial las tendencias actuales de manejo del recurso³. A ello se debe que en la actualidad el 50%, aproximadamente, de la agricultura mundial, se esté desarrollando sobre el subsuelo⁴, con rendimientos muy inferiores a los que podrían obtenerse de no haber mediado el deterioro temerario del recurso, y, en cualquier caso, muy por debajo de las crecientes necesidades alimenticias de un contingente humano que se incrementa día a día a tasa acelerada. Con una tasa de crecimiento anual cercana al 2,6%, que corresponde a un período de duplicación de sólo 33 años, y que implica un aporte anual a la población humana de 80.000.000 de nuevos seres, la humanidad enfrenta pocas amenazas tan alarmantes para los próximos decenios como la que resulta de la creciente disminución de las tierras susceptibles de aprovechamiento agrícola, en progresión inversa a la de su crecimiento demográfico⁵.

Si el crecimiento y el desarrollo de la humanidad no estuvieran dándose en el marco de un sistema finito, que impone un costo ecológico terminal a cualquier esfuerzo del hombre encaminado a asegurar su sobrevivencia y bienestar sobre la Tierra; si las nuevas tecnologías en que tantos cifran sus esperanzas para encontrar solución a los

² Véase United Nations Environment Programme, *Overviews in the priority subject area, land, water and desertification* (UNEP/PROG/2, Kenya, 1975), p. 39.

³ Véase n. 2, p. 45.

⁴ Ministerio de Educación Pública. Facultad de Ciencias Forestales, Universidad de Chile, *Curso de Conservación de la Naturaleza y sus Recursos Renovables* (1974), p. 393.

⁵ Véase MEADOWS, Donella H. y otros, *Los límites del crecimiento* (México, 1973), p. 51.

problemas del presente y del futuro pudieran desarrollarse sin tener que pagar puntual tributo a la potencialidad vital del sistema cerrado en que vivimos; si los hombres, en último término, no dependiéramos inexorablemente de los contados y vulnerables recursos del planeta para desenvolver nuestra existencia, poco o nada de lo expuesto tendría verdadero sentido.

La realidad, sin embargo, confirma nuestros juicios, al menos hasta donde permiten afirmarlo los conocimientos que tenemos acerca de la situación que ocupamos en el Universo. Los desiertos, que van quedando tras el hombre como silenciosos monumentos a su comportamiento irracional; los cielos y las aguas enrarecidas con los desechos de una civilización desaprensiva; los escombros de una flora y de una fauna explotadas con criterio extractivo, premonizan la posibilidad, cuando no la cercanía, de un colapso ecológico de contornos planetarios.

Para encontrar equivalentes a los estragos que el hombre ha causado y continúa causando a su entorno terrestre, habría que hacer recuerdo de sucesos de tanta magnitud como las eras glaciales, pues su aparición sobre la Tierra no admite ser homologada en sus consecuencias sino con la ocurrencia de grandes cataclismos, a escala geológica⁶.

Como estas perturbaciones de origen telúrico, los trastornos provocados por el hombre se han presentado siempre como resultado final de un proceso incubado a lo largo de fases sucesivas, cuyo primer eslabón, muchas veces de apariencias inocuas, fue portador de toda la peligrosidad exteriorizada en sus consecuencias postreras. De la tala indiscriminada de bosques, el pastoreo abusivo o el cultivo negligente del suelo, a la esterilización biológica masiva de una zona desertizada sólo media la distancia que separa los eslabones extremos de una misma cadena de acontecimientos. Ahí están para atestiguarlo los 9.115.000 km² de desiertos producidos por el hombre, que sumados a los

⁶ Véase DONST, Jean (n. 1), p. 15.

48.350.000 km² de desiertos originados por causas climáticas, llegan a cubrir en la actualidad el 43% de todas las tierras emergidas del globo⁷.

No nos encontramos, sin embargo, ante un callejón sin salida que nos conduzca irremediamente a un atolladero de proporciones catastróficas. Nos hallamos, más propiamente, ante una encrucijada, esto es, ante un cruce de opciones que nos ofrece quién sabe si una de las últimas oportunidades de llegar a una reconciliación con la Naturaleza. El problema ecológico, por avanzado que se encuentre su proceso de desarrollo, no ha llegado todavía a un extremo tal que haga infecundos nuestros esfuerzos por escapar de sus consecuencias extremas más radicales. Enfrentamos una disyuntiva; una más de las muchas que hemos encarado en la historia del desenvolvimiento de nuestra especie; y una menos de las contadas que han de quedarnos para sentenciar nuestro destino como categoría viviente. Nuestra opción por un compromiso para la preservación del entorno a que se encuentran supeditadas nuestras posibilidades de sobrevivencia constituye nuestra única alternativa sensata.

Y a este respecto debemos formular, desde luego, dos planteamientos que nos parecen de la mayor significación. El primero postula que el entorno humano no podrá salvarse por la sola acción del Derecho. El segundo, que el entorno humano no podrá tampoco salvarse sin el concurso del Derecho.

Desde luego, el problema ecológico envuelve una gama muy copiosa de cuestiones, dificultades e interrogantes que sólo pueden resolverse con los métodos y dentro del ámbito de acción propio de las ciencias naturales. Las soluciones y respuestas que estas disciplinas dejen de entregar, por incapacidad o deserción, no podrán ser entregadas responsablemente por el Derecho, no importa cuál sea el tesón con que los juristas se propongan intentarlo. Cabe al Derecho reclamar la entrega oportuna del dato científico o tecnológico necesario para la adecuada fundamentación de sus

⁷ Véase United Nations Environment Programme (n. 2), p. 1.

prescripciones normativas; le corresponde institucionalizar las condiciones en que este dato debe ser entregado, y se encuentra dentro de su competencia velar por la recta ordenación de los recursos humanos y materiales aplicados a su producción. En todo lo demás debe limitarse a aguardar, como un espectador impaciente, pero nada más que como un espectador, al fin de cuentas.

El problema ecológico encierra, además, de modo preeminente, cuestiones de valores, y, por ende, de elección, que añaden a su contenido científico y tecnológico una dimensión auténticamente cultural perteneciente al dominio y esfera de acción propios de las ciencias de la educación.

La servidumbre en que han llegado a encontrarse los hombres frente a los problemas ambientales ha tenido como una de sus causas principales la aceptación de un orden de valores equivocado que, por la vía de reconocer prioridad a lo "más" sobre lo "mejor", a la "cantidad" sobre la "calidad" y al "tener" sobre el "ser", ha desembocado en el establecimiento generalizado de modelos de explotación económica ajenos a los verdaderos intereses del hombre, cuyos resultados, a la postre, han significado un auténtico saqueo del planeta y se han traducido más en la creación de nuevas necesidades materiales superfluas que en la satisfacción de las necesidades humanas básicas⁸.

Mientras los hombres no reordenen esta escala de valores y lleguen a atribuir a la preservación del entorno terrestre la jerarquía de un imperativo superior; en tanto no visualicen al planeta como su morada terrenal, más que como un botín en el que es preciso hacer las mayores utilidades en el menor tiempo posible; en fin, mientras no sobrepongan la búsqueda de la calidad de la vida al logro de un bienestar material forjado precisamente a costa de la vitalidad del sistema ecológico que condiciona sus expec-

⁸ Véase MANSHOLT, Sico y otros, *Ecología y Revolución* (Santiago, 1972); Theodore Monod, *El rey ha enloquecido*, p. 104; GANDHI, Indira, *Una es la vida y uno es el mundo* (Centro de Información Económica y Social de la Oficina de las Naciones Unidas, Ginebra).

tativas de sobrevivencia, el Derecho poco o nada podrá hacer para salvar el entorno humano.

Sus preceptos, suponiendo que se produzca la voluntad política necesaria para promulgar un ordenamiento jurídico al servicio de la causa ecológica, difícilmente podrán obtener el grado suficiente de acatamiento efectivo indispensable para su vigencia práctica. Pues mientras las prescripciones normativas no logran imperar en las conciencias de las personas llamadas a observarlas y en la conciencia de los agentes encargados de velar por su observancia, no pueden sino aproximarse a un grado de sumisión objetiva que implique la consecución integral de las metas conductuales pretendidas con su dictación. Los estímulos de que puede hacer uso el Derecho para vencer la indolencia o quebrar la resistencia de quienes no se sienten motivados positivamente a acatar sus regulaciones, o se sienten motivados negativamente a desacatarlas, terminan por ser sólo sucedáneos imperfectos de una adhesión interior que necesariamente debe darse en el fuero íntimo de los sujetos imperados por la normativa jurídica.

Y conseguir esta adhesión interior es una tarea que escapa a los fines y posibilidades del Derecho. La magna responsabilidad de sentar las bases subjetivas imprescindibles para el restablecimiento de la armonía entre el hombre y la naturaleza compete a la Educación, o, más precisamente, a la "ecoeducación", como la denominan algunos especialistas⁹. Prescindiendo de las funciones de pedagogía social que pueda cumplir la norma jurídica, el campo de acción del Derecho a este respecto queda circunscrito al ámbito de la organización y control de los servicios y actividades educativas.

Pero sostener que el entorno humano no va a poder ser salvado por la sola acción del Derecho implica algo

⁹ Véase VALENZUELA, Alvaro, *Ecología y Educación. Reflexiones sobre la necesidad de inspirar las labores educacionales en la perspectiva ecológica del Informe Fauré de la UNESCO* (Cuadernos de Educación del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Serie Orientaciones 32), p. 11.

completamente distinto de afirmar que dicho entorno podrá ser rescatado para el hombre con prescindencia del concurso del Derecho.

En el plano de los comportamientos individuales, siempre han existido y continuarán existiendo personas que no trepiden en sacrificar el interés colectivo en aras de su beneficio personal inmediato; que se dejen llevar por la expectativa de un lucro fácil por encima de cualquier consideración que pueda significar la obtención de ganancias más moderadas o a más largo plazo; que no sientan responsabilidad alguna por la suerte que sus actos presentes puedan sellar para las futuras generaciones humanas; en fin, que manipulen los recursos naturales del planeta como simples medios colocados a su alcance para la satisfacción de sus apetitos y ambiciones personales más que como un patrimonio inestimable de la Humanidad que sólo les está confiado en depósito y administración temporales.

Cuando estas personas, prestando oídos sordos a los requerimientos de la solidaridad humana, entran a saco en la explotación de los recursos naturales del planeta, no queda otra opción valedera a la sociedad para controlar su conducta que recurrir al Derecho. Porque el Derecho, como conjunto de reglas de comportamiento susceptibles de ser impuestas coactivamente por la autoridad pública, entraña la única posibilidad cierta de asegurar una conducta individual relativamente independiente de la mayor o menor adhesión personal que los sujetos imperados por sus mandatos presten a sus fundamentos. Y decimos "relativamente independiente" en vista de las limitaciones que experimenta en el hecho el carácter heterónomo de la norma jurídica, al quedar determinada su vigencia práctica, en medida nada despreciable, por la aceptación o rechazo que merezcan sus prescripciones de conducta de parte de quienes están llamados a prestarles acatamiento.

Lo que el Derecho es capaz de garantizar a este respecto no puede ser garantizado ni por una ni por todas las demás disciplinas involucradas en la solución del problema ecológico, cualquiera que sea la eficiencia que consigan alcanzar en el cumplimiento de sus cometidos particulares. Los

resultados científicos más concluyentes; las innovaciones tecnológicas más aguardadas; los más convincentes planteamientos culturales, desposeídos del respaldo de los mandatos coactivos del Derecho, no son más que meras invitaciones para la acción, incapaces, por lo mismo, de afianzar forma alguna de comportamiento social preestablecido. Sus postulados, confiados a su propio poder de persuasión resultan impotentes para sobreponerse a las pasiones e intereses humanos en términos de poder garantizar una cierta respuesta conductual estable y generalizada.

El Derecho, pues, aun cuando por sí solo se muestra incapaz de proveer a la solución del problema ecológico, ocupa, no obstante, un lugar destacado e irremplazable dentro de la estrategia obligadamente interdisciplinaria con que deben ser abordadas las cuestiones ambientales. El manejo adecuado del entorno humano requiere forzosamente del soporte del Derecho, aunque no de cualquier Derecho, como lo mencionaremos a continuación. En este sentido, la norma jurídica viene a ser como la etapa final normal del proceso que se inicia con la constatación del problema ecológico, continúa con su análisis científico y cultural, y apunta a su conclusión con la programación de medidas concretas de acción tendientes a neutralizar sus consecuencias y proyecciones adversas. Producido acuerdo en torno a la necesidad de aplicar estas medidas, surge inmediatamente la necesidad del Derecho como única manera de garantizar los comportamientos sociales adecuados a sus requerimientos conductuales¹⁰.

2. EL DERECHO DEL ENTORNO

Desde el punto de vista de su motivación, resulta posible formular un claro distingo entre las normas jurídicas diseñadas para traducir un compromiso del Derecho con los requerimientos implicados en la solución del problema eco-

¹⁰ Véase *Environmental Policy and Law* (Lausanne) 1 (1975) 2, p. 50.

lógico, y las normas jurídicas dictadas sobre la base de consideraciones ajenas a toda perspectiva de esta índole.

Asimismo, desde el punto de vista de sus efectos, puede distinguirse claramente entre las normas jurídicas cuya aplicación se traduce en comportamientos favorables a tales requerimientos, y las normas jurídicas cuya vigencia práctica deriva en conductas que les son contrapuestas.

La sola circunstancia, empero, de que una norma jurídica haya sido diseñada para constituirse en un instrumento al servicio de los postulados ecológicos, no implica que los logros conductuales resultantes de su vigencia práctica vayan necesariamente a satisfacer los objetivos pretendidos con su dictación.

Así como, por el contrario, el solo hecho de que una norma jurídica haya sido proyectada para el logro de finalidades ajenas a toda consideración de índole ecológica, no determina que sus proyecciones conductuales vayan necesariamente a plasmarse en comportamientos contrapuestos a los requerimientos ambientales.

De hecho, el balance de los efectos ambientales producidos como resultado de la aplicación de una determinada regla de derecho puede arrojar un saldo ecológico favorable o desfavorable, independientemente de la circunstancia de que dicha norma haya tenido o no una motivación inspirada en presupuestos de orden conservacionista.

Sobre estas bases, podemos intentar una conceptualización del Derecho del Entorno, señalando que se encuentra constituido por el conjunto de normas jurídicas, cuya vigencia práctica deviene o es susceptible de devenir en efectos ambientales estimables, beneficiosos o perjudiciales, sea o no que la motivación de dichas normas jurídicas haya reconocido una inspiración asentada sobre la base de consideraciones de índole ecológica.

Como se ve, la pertenencia o no pertenencia de una determinada norma jurídica al Derecho del Entorno se define en relación con sus efectos actuales o potenciales sobre el medio humano. En tanto estos efectos ambientales

sean estimables, es decir, en tanto pueda serles atribuida una gravitación ecológica significativa, la norma jurídica debe ser categorizada como perteneciente al Derecho del Entorno. Por el contrario, en tanto la norma jurídica carezca de proyecciones ambientales verificables, o sólo tenga una incidencia ambiental, actual o potencial, inestimable, debe ser categorizada como no perteneciente al Derecho del Entorno.

La valoración positiva o negativa de que se hagan merecedoras las proyecciones ambientales de la norma jurídica, con todo lo que puede significar de favorable o de desfavorable para la preservación del entorno humano, carece de relevancia como criterio para discernir su pertenencia o no pertenencia al Derecho del Entorno. Forman parte, así, de esta rama del derecho, tanto las normas jurídicas, cuya vigencia práctica redunde o puede redundar en una contribución beneficiosa a la causa ecológica, como las normas jurídicas cuyas exigencias conductuales se traducen o pueden llegar a traducirse en comportamientos perjudiciales que acrecienten la magnitud y gravedad de la coyuntura ecológica.

Por otra parte, la motivación ecológica de una norma jurídica sólo reviste interés, para estos fines, en la medida en que llegue a expresarse en contenidos normativos capaces de derivar en modalidades conductuales con incidencia ambiental, y no garantiza, por lo mismo, a priori, la pertenencia de la norma jurídica al Derecho del Entorno. De la misma manera, la motivación de una norma jurídica en función de criterios por completo extraños a los planteamientos ecológicos sólo adquiere relevancia para estos propósitos en la extensión en que llegue a concretarse en prescripciones normativas incapaces de traducirse en respuestas conductuales con gravitación ambiental estimable, y no obsta, por lo tanto, en principio, a la categorización de la norma jurídica como perteneciente al Derecho del Entorno.

Esta conceptualización del Derecho del Entorno, que corresponde a su acepción más amplia, dentro de su di-

mención restringida al ámbito de la normatividad jurídica vigente, alcanza especial significación al momento de abordar la sistematización de su contenido normativo y de sentar las bases para una reflexión científica acerca de sus fundamentos, objetivos y métodos propios. Si bien debe quedar establecido que la ciencia del Derecho del Entorno no agota el ámbito de su estudio en el campo de la normatividad jurídica vigente, y se extiende tanto al análisis de la normatividad jurídica que perdió su vigencia de otrora como al examen de los factores doctrinales y jurisprudenciales extranormativos que tienen o tuvieron incidencia en la génesis, interpretación y aplicación del contenido normativo en que se centra y especifica el objeto material y formal de su quehacer metodológico.

Aparece con claridad, de lo expuesto, que una normatividad jurídica comprensiva de elementos tan heterogéneos se encuentra muy lejos de poder garantizar las modalidades conductuales reclamadas por las exigencias ecológicas implícitas en la preservación del entorno humano; y se encuentra muy cerca, por otro lado, de legitimar, si no de inducir, modalidades conductuales intrínsecamente contrapuestas a las pautas de comportamiento compatibles con sus supuestos implicados.

Desde luego, no puede esperarse, fundadamente, que la vigencia práctica de las normas jurídicas carentes de toda inspiración de índole ecológica vaya a devenir en la implantación estable y generalizada de las modalidades particulares de conducta indispensables para la preservación del entorno humano.

En segundo término, sí puede esperarse, fundadamente, que la vigencia práctica de las normas jurídicas establecidas en procura de objetivos contrapuestos o desfavorables a los imperativos ecológicos vaya a devenir, en el hecho, en la implantación extendida y duradera de formas particulares de comportamiento generadoras de riesgos y atentados adicionales a la integridad del entorno humano.

Por último, ni siquiera las normas jurídicas inspiradas en postulados ecológicos, que han sido diseñadas ex profe-

so para provocar y asegurar resultados conductuales apropiados a la restauración, la preservación y el acrecimiento del patrimonio ambiental del hombre, pueden ofrecer garantías suficientes de alcanzar, a la postre, los objetivos prácticos buscados con su promulgación.

Lo que no implica, sin embargo, de modo alguno, restar significación a la normatividad jurídica inspirada en consideraciones de índole auténticamente ecológica, que, de hecho, y pese a las limitaciones que acusa, representa la mayor aproximación posible del derecho al cumplimiento satisfactorio de su cometido específico en la solución del problema ambiental.

Los logros ecológicos que esta normatividad jurídica se demuestre incapaz de conseguir no podrán ser alcanzados sino de manera improbable y casual por las regulaciones de derecho desposeídas de su motivación característica.

Por lo que urge establecer algunos de los presupuestos básicos que condicionan su efectividad como instrumento colocado deliberadamente al servicio de la protección del entorno humano.

El primero de estos presupuestos básicos alude al problema de la idoneidad de la norma jurídica, en cuanto instrumento teóricamente habilitado para proyectar el acatamiento de sus exigencias conductuales en comportamientos intrínsecamente favorables a los requerimientos de la preservación ambiental.

La norma jurídica ha de juzgarse idónea, desde este punto de vista, cuando sus mandatos, prohibiciones o permisiones corresponden a lo que, de acuerdo con los dictados de la disciplina extrajurídica correspondiente, ha de hacerse, no ha de hacerse o puede hacerse, dadas las circunstancias concretas del caso de que se trate y con relación a las proyecciones ecológicas previsibles que la opción por una determinada modalidad conductual pueda traer consigo. Por el contrario, la norma jurídica ha de ser juzgada carente de idoneidad, a este respecto, cuando sus mandatos, prohibiciones o permisiones conductuales no co-

responden o se encuentran en contradicción con lo que, según los postulados extrajurídicos aplicables al caso, corresponde se haga, no se haga o se permita hacer, dentro del contexto circunstancial en que las prescripciones conductuales están llamadas a operar y siempre en función de las consecuencias ambientales que previsiblemente pueden seguirse de la opción por una u otra modalidad específica de comportamiento.

Las normas jurídicas mejor inspiradas, las que por encima de toda otra consideración han sido diseñadas para convertirse en instrumentos eficientes al servicio de la solución del problema ecológico están predestinadas a defraudar las expectativas alentadas con su dictación si carecen de esta idoneidad original, condicionadora, en términos absolutos, de la valoración positiva que puedan merecer, en definitiva, sus realizaciones ambientales prácticas. Al fin de cuentas, no llegarán a representar sino intentos fallidos de solución, estériles desde el punto de vista de la consecución de los objetivos pretendidos con su dictación.

Y, más aún, en el caso extremo de que lo mandado, lo prohibido o lo permitido por la norma jurídica se encuentre en abierta pugna y desarmonía con lo que debe hacerse, no hacerse o permitirse, conforme a los postulados de las disciplinas extrajurídicas competentes para resolver sobre la materia, habrá que temer por la eficacia en el cumplimiento de su cometido que muestren los agentes encargados de velar por la observancia práctica de la norma jurídica, que ya no sólo habrá extraviado su posibilidad de convertirse en un instrumento de apoyo al servicio de la solución del problema que intentó resolver, sino que, paradójicamente, habrá llegado a convertirse en una causa agravante de sus proporciones, cuando no en un factor generador de nuevos problemas ecológicos, legitimados en su origen, esta vez, por la autoridad y la fuerza inherentes a la regla de derecho.

Debe quedar dicho, con todo, que la dependencia de las normas jurídicas respecto de las disciplinas extrajurí-

dicas involucradas en la solución del problema ecológico se encuentra circunscrita al ámbito en que las reglas de derecho operan sobre la base de elementos y postulados ajenos a los principios y valores pertenecientes a su esfera propia de acción. Pues en tanto las normas jurídicas no traspasan el marco de estos principios y valores, como cuando consagran el derecho a gozar de un medio ambiental preservado de toda perturbación que amenace su integridad cualitativa, no se encuentran sometidas a otras relaciones de dependencia que las resultantes de las exigencias contenidas en esos mismos o en otros principios y valores confiados privativamente a su manejo y formulación.

Supuesto que la norma jurídica ha satisfecho este primer presupuesto básico condicionador de su eficacia teórica como instrumento de solución colocado al servicio de la causa ecológica; es decir, entendido que lo que manda, prohíbe o permite corresponde a lo que debe o conviene que sea mandado, prohibido o permitido, de acuerdo con los postulados científicos extrajurídicos comprometidos en la solución del problema a que la norma jurídica pretende hacer frente, debe todavía satisfacer un segundo presupuesto básico, de tanta o mayor trascendencia que el primero, que toca, esta vez, a su eficiencia práctica como instrumento capaz de inducir e imponer, en el hecho, las conductas sociales materia de sus prescripciones normativas.

La validez de la norma jurídica es una cuestión de derecho que se mide en función de lo establecido por otras normas jurídicas, y que radica, fundamentalmente, en su fuerza obligatoria respecto de los sujetos cuya conducta regula. La eficacia de la norma jurídica, en cambio, es una cuestión de hecho, que se mide en función de los comportamientos prácticos inducidos por su fuerza obligatoria, y que radica, sustancialmente, en el acatamiento efectivo que le presten los sujetos imperados por sus regulaciones conductuales¹¹.

¹¹ Véase SQUELLA, Agustín, *El problema de la validez del Derecho*,

Si bien la eficacia de las normas jurídicas debiera resultar una proyección natural de su validez, comoquiera que las normas jurídicas se dictan, precisamente, para ser obedecidas, es decir, para ser acatadas, imaginar que las normas jurídicas por el solo hecho de ser válidas tienen asegurado su acatamiento práctico, importa una suposición por completo alejada de la realidad de los hechos. Pues resultan muy numerosas las normas jurídicas que, aunque válidas, esto es, con fuerza obligatoria vigente, no son acatadas, sea de modo absoluto, sea sólo en la forma y medida prevista en sus regulaciones prescriptivas.

La heteronomía de las normas jurídicas, consistente en el hecho de que sus contenidos normativos se originan a partir de una decisión que trasciende la voluntad de los sujetos imperados por sus mandatos, que los constriñe, por lo mismo, a su obediencia, al margen de la mayor o menor satisfacción o insatisfacción que puedan experimentar con su acatamiento, se encuentra limitada, en el hecho, por la dimensión autónoma de las normas jurídicas, que, como contrapartida de su dimensión heterónoma, da lugar a que los sujetos imperados por los preceptos jurídicos puedan, a su vez, crear derecho por la vía consuetudinaria; puedan determinar la eficacia práctica del derecho existente por la vía de someterse o resistir a sus exigencias conductuales; y puedan, incluso, abrogar la validez efectiva de las normas imperantes por la vía desuetudinaria¹².

Esta situación se comprende mejor si tenemos presente que en todo sistema jurídico existen, como elementos concurrentes, las normas jurídicas, las instituciones jurídicas y la cultura jurídica. Cuando hablamos de "instituciones jurídicas" aludimos a los servicios oficiales encargados de aplicar las normas jurídicas y de resolver las controversias que puedan suscitarse con motivo de su aplicación. Cuando hablamos de "cultura jurídica" nos referimos a los valores y actitudes que tiene y asume el congló-

en *Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídica*, 14 (1972), p. 75.

¹² Véase SQUELLA, Agustín, (n. 11), p. 70.

merado social, de modo generalizado, con respecto a los demás elementos del sistema jurídico¹³.

De hecho, estos tres elementos del sistema jurídico actúan de manera interrelacionada, influenciándose recíprocamente, y afectando cada uno de ellos las propiedades y el comportamiento de los demás.

La forma en que actúa el sujeto imperado por la norma jurídica resulta determinada no sólo por las exigencias conductuales que le vienen impuestas por su contenido, sino, también, por la actividad más o menos eficiente que desarrolla el agente público encargado de exigir su acatamiento, y por las proposiciones generalmente compartidas por el conglomerado social acerca de lo que cualitativamente es deseable y debe hacerse, o es indeseable y, por lo mismo, no debe hacerse.

A su vez, la forma en que actúa el agente público encargado de exigir el acatamiento de la norma jurídica resulta determinado no sólo por las exigencias conductuales de los preceptos reguladores de su función pública, sino, además, por las reacciones de aceptación o de rechazo que motiva la implantación de la norma jurídica en los sujetos constreñidos a su acatamiento, y por los valores que sustenta el conglomerado social acerca de lo que legítimamente puede y no puede exigirse e imponerse al respecto.

Y estos mismos valores, por otra parte, van experimentando cambios, que muchas veces se van gestando, precisamente, como consecuencia de la paulatina generalización de determinadas actitudes prácticas perfiladas en el curso de las instancias de implantación y acatamiento de las normas jurídicas¹⁴.

Bien puede acontecer, entonces, que una norma jurídica inspirada en los más auténticos valores ecológicos y ajustada, en todo, a las recomendaciones de las disciplinas extrajurídicas competentes para resolver acerca de su ido-

¹³ Véase SEIDMAN, Robert B., *Derecho y Desarrollo: Un modelo general* (trad. Lührs), en *Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas*, 12 (1972), p. 52.

¹⁴ Véase SEIDMAN, Robert (n. 13), p. 59.

neidad científica y técnica, no llegue, en definitiva, a conseguir el grado suficiente de acatamiento efectivo indispensable para la materialización de sus objetivos prácticos.

Y hasta puede suceder que su validez quede confinada a un plano de la más absoluta ineficacia práctica, si los agentes públicos encargados de imponer su aplicación desertan o muestran indolencia en el cumplimiento de su responsabilidad; o si los tribunales comisionados para resolver los conflictos que genere su implantación optan por soluciones jurisprudenciales que desautoricen el esfuerzo aplicado a conseguir su acatamiento efectivo; o, finalmente, si la resistencia generalizada a sus imposiciones conductuales llega a prevalecer, definitivamente, sobre cualquier intento oficial encaminado a neutralizarla.

Y como los problemas ecológicos no se solucionan porque existan normas jurídicas que puedan resolverlos, sino porque estas normas jurídicas logran alcanzar un grado suficiente de acatamiento efectivo, el esfuerzo del derecho por contribuir a la solución del problema ambiental sólo tiene destino en la medida en que consiga también satisfacer este segundo presupuesto básico de su eficacia práctica, lo que en parte depende de su propio contenido normativo, y en parte escapa a sus posibilidades, particularmente en cuanto concierne a la incidencia de la cultura jurídico-ecológica en sus trámites de aplicación y de aceptación por la comunidad social.

3. LA ENSEÑANZA DEL DERECHO DEL ENTORNO

La existencia de un Derecho del Entorno concebido en su sentido restringido como un ordenamiento jurídico confesadamente diseñado para provocar y asegurar la restauración, la preservación y el acrecimiento del patrimonio ambiental del hombre, así como su aplicación e interpretación y la defensa de los derechos involucrados en su normativa propia, requieren de personas habilitadas específicamente para asumir con eficacia cada una de las funciones inherentes a los eslabones de esta secuencia.

Sin legisladores, agentes públicos, jueces y abogados conscientes de su responsabilidad histórica frente al entorno humano, y capaces de dictar las reglas de derecho reclamadas por la emergencia ecológica, de aplicarlas con energía, de resolver con perspectiva adecuada los conflictos sometidos a su decisión y de entregarse con entusiasmo a la defensa de las prerrogativas amparadas por su contenido normativo, sólo puede existir un remedo de contribución del derecho a la causa ecológica, desposeído de toda trascendencia ambiental significativa.

Lo otro supone, a nuestro juicio, un compromiso de las Escuelas de Derecho con el Derecho del Entorno, traducido fundamentalmente en la institucionalización de una dependencia académica, específicamente dedicada a su investigación y docencia, a diferentes niveles.

¿Qué sentido tiene el derecho a la vida si dejan de existir las condiciones ambientales necesarias para que el hombre pueda seguir viviendo sobre la Tierra? ¿Por qué, entonces, conceder tanta importancia al estudio de este y de otros derechos de menor jerarquía, y tan poca importancia al estudio del derecho que condiciona los presupuestos primarios de operancia de todos los demás derechos? ¿Acaso podrá tener significado el derecho de propiedad, o el derecho a la salud o cualquier otro derecho, en un planeta cuyo entorno degradado rechace la presencia del hombre o le imponga condiciones de vida incompatibles con su dignidad?

Hasta el momento ha sido usual que parte, al menos, de los tópicos pertenecientes al Derecho del Entorno hayan tenido cabida en los programas de estudio de las Escuelas de Derecho integrados a asignaturas como Derecho Agrario, Derecho Público Económico o Derecho Sanitario. Pero esta modalidad ha reconocido muy señaladas limitaciones.

De partida, los estudiantes han sido enfrentados al estudio de estas materias sin una previa ilustración básica acerca de la naturaleza, la magnitud y las proyecciones del problema ecológico, lo que los ha inhibido de poder valo-

rar adecuadamente las implicancias ambientales de los contenidos programáticos sometidos a su aprendizaje y comprensión. En segundo término, estas materias han sido habitualmente tratadas desde puntos de vista completamente ajenos a la perspectiva ecológica, lo que ha significado un obstáculo adicional a la posibilidad de reconocer en sus contenidos una dimensión particular del problema ambiental general. Por último, estos temas han sido tradicionalmente considerados como ajenos los unos de los otros, sin ninguna correlación explícita que allane a los estudiantes la visualización de su común pertenencia a una misma rama caracterizada del derecho, portadora de una grave responsabilidad en el esfuerzo por la preservación del entorno humano.

Un Derecho del Entorno eficaz supone una enseñanza eficaz del Derecho del Entorno, lo que implica, a nuestro juicio, tener en consideración los siguientes criterios generales.

Todos los contenidos jurídicos normativos o extranormativos portadores de una dimensión ambiental estimable deben ser congregados en una misma asignatura, de tal manera que los estudiantes puedan lograr una impresión integrada, lo más aproximada posible, de la dimensión jurídica integral del problema ecológico.

Pero antes de que los estudiantes sean sometidos al análisis de estos contenidos normativos, deben ser ilustrados acerca de los conceptos básicos de la ecología y, en particular, acerca del lugar que ocupa el hombre en los sistemas ecológicos de que forma parte, y de cuya suerte, por lo mismo, es solidario. La estructura y el funcionamiento de los ecosistemas; los factores que condicionan su equilibrio, y los efectos que la ruptura de este equilibrio pueden producir en los seres vivos son materias que no debieran quedar ausentes de este encuentro inicial de los estudiantes con la problemática ecológica.

La experiencia demuestra que este prefacio extrajurídico resulta imprescindible para despertar la sensibilidad ambiental de los estudiantes; para sentar las bases de su

conciencia ecológica y para proveerlos de los instrumentos conceptuales necesarios para la comprensión de las materias que posteriormente serán sometidas a su examen.

También demuestra la experiencia que la motivación ecológica que puede infundirse a los estudiantes en esta etapa inicial de su encuentro con los problemas jurídico-ambientales sobrepasa, con mucho, los confines de su interés académico, y llega, en ocasiones, a modificar profundamente su actitud personal frente al medio en que viven.

Estas bases proporcionarán a los alumnos elementos suficientes para comprender y valorar la naturaleza y magnitud de la encrucijada ecológica a cuyo umbral se encuentra situada la humanidad. Resulta importante, a este punto, que el problema ecológico sea planteado a los estudiantes de manera global, a escala planetaria, en su dimensión ajena a las fronteras que los hombres han trazado sobre sus mapas político-geográficos. Su planteamiento, por otra parte, debe resultar fundado sobre bases auténticamente objetivas, que excluyan el riesgo de cualquier magnificación injustificada de sus proyecciones sobre la suerte del hombre.

La práctica enseña que la formulación del problema ecológico en términos tremendistas, cercanos a lo apocalíptico, sólo puede producir en los alumnos un estado de desconcierto y de desaliento contrario a la conducta terminal que se espera obtener de ellos; y peligroso, incluso, desde el punto de vista de su comportamiento existencial.

El planteamiento general del problema ecológico debe hacer mención de las causas a que pueden atribuirse sus actuales proporciones, y debe ser seguido de una exposición, también a nivel general, acerca de las diversas medidas que se admiten como posibles para contrarrestarlas. Estas medidas, entre las que se incluirá la solución buscada a través del derecho, serán presentadas como pertenecientes a la estrategia necesariamente interdisciplinaria con que debe ser abordada la cuestión ecológica.

En cuanto se refiere específicamente al derecho, se pondrá de relieve su doble condición de instrumento in-

capaz, por sí solo, de ofrecer solución al problema ambiental; y de instrumento, sin cuya contribución a la solución del problema ambiental, ésta no puede ser lograda en términos estables y generalizados. Se hará hincapié, además, en los presupuestos básicos que condicionan la efectividad del ordenamiento jurídico como instrumento aplicado, deliberadamente, a la solución de dicho problema.

Cumplidas estas etapas, los estudiantes deberán ir siendo enfrentados, gradual y sucesivamente, a los problemas ecológicos más significativos de la hora presente, con especial referencia a aquellos que comprometen la integridad de los recursos naturales de que dependen las posibilidades del hombre de llevar una vida auténticamente humana, y, en último término, sus mismas posibilidades de sobrevivir en el planeta.

Seleccionados estos recursos, entre los que no deberán dejar de estar presentes el suelo, el agua y el aire, se comenzará por precisar la función ecológica particular que cada uno de ellos está llamado a cumplir, sobre la base de los elementos conceptuales entregados con anterioridad a los estudiantes, y con particular relación a su gravitación inmediata o mediata sobre la vida o el bienestar del hombre.

Expuesta la relevancia ecológica cualitativa de cada recurso, debe darse paso a una reseña acerca de la extensión cuantitativa del deterioro que ha experimentado, y de las proporciones que este deterioro puede llegar a alcanzar previsiblemente en el futuro, de no mediar la neutralización de las causas antropógenas que lo generan. Y será conveniente que esta reseña conste de dos partes diferenciadas: una primera, destinada a exponer la situación del recurso a escala mundial, y una segunda, orientada a ofrecer un cuadro lo más exacto y expresivo posible de su situación a escala nacional.

Entonces, y recién entonces, se llegará a la consideración de la normatividad jurídica, cuya vigencia práctica deviene o es susceptible de devenir en consecuencias ambientales estimables, beneficiosas o perjudiciales, con rela-

ción a los recursos naturales objeto del análisis. Porque recién a estas alturas los alumnos estarán en condiciones de manejar los conceptos relacionados con sus funciones ecológicas específicas; de visualizar las dimensiones del daño que han experimentado y de valorar los riesgos ecológicos involucrados en su proceso de deterioro.

Dentro del dominio cognoscitivo se buscará que los estudiantes lleguen a conocer, a comprender y queden en condiciones de aplicar, de analizar y de sintetizar adecuadamente los contenidos normativos sometidos a su examen. Aunque deberá buscarse, también, como un objetivo terminal preferente de la asignatura, que los estudiantes queden en condiciones de evaluar correctamente estos contenidos normativos, desde una perspectiva ecológica básica, y de proponer las modificaciones que se aconsejen como necesarias o convenientes para enervar sus efectos ambientales perniciosos, o para afianzar y acrecentar sus proyecciones ambientales positivas.

Dentro del dominio afectivo, se buscará que los estudiantes tomen conciencia de la existencia del problema ecológico; de sus proyecciones trascendentes para el hombre, y de la responsabilidad específica que les cabe como juristas en la búsqueda interdisciplinaria de su solución. Aunque como objetivo terminal preferente de la asignatura, a este respecto, deberá pretenderse que los estudiantes acepten, reconozcan prioridad y lleguen a un verdadero compromiso con los valores e imperativos ecológicos, de tal manera que estos valores e imperativos queden sólidamente internalizados en el repertorio de su comportamiento personal.

Y puesto que la encrucijada ecológica de que hablamos al comienzo envuelve fundamentalmente una cuestión de valores y de principios, pensamos que los objetivos de la asignatura en el ámbito cognoscitivo deben quedar subordinados funcionalmente al logro de sus objetivos en el ámbito afectivo. Lo que implica que debe reconocerse prioridad a la "formación" ecológico-jurídica de los estudiantes, por encima de su mera "información" ecológico-jurídica.

Creemos firmemente que una enseñanza del Derecho del Entorno, así planteada, sienta bases lo suficientemente sólidas y seguras para la vigencia práctica de un Derecho del Entorno a la altura de la idoneidad y de la eficacia que se le exige como instrumento colocado al servicio de la solución del problema ambiental que nos concierne tan hondamente.

APENDICE ¹⁵

DERECHO DEL ENTORNO

Programa

I. INTRODUCCIÓN

- I.a. Planteamiento general del problema ecológico.
- I.b. El Derecho como instrumento para la solución del problema ecológico.

II. NOCIONES BÁSICAS DE ECOLOGÍA

- II.a. Concepto y elementos del ecosistema.
- II.b. Concepto de cadenas alimentarias y de pirámides de la Ecología.
- II.c. El equilibrio ecológico.
- II.d. El desequilibrio ecológico.

¹⁵ El programa de estudios que se contiene en este apéndice corresponde al de la asignatura que bajo la denominación "Derecho del Entorno" se ofrece en la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Esta asignatura, que reviste el carácter de optativa, comenzó a ofrecerse en el primer semestre académico del año 1975, bajo la denominación "*El Derecho para la Sobrevivencia (Ecología y Derecho)*".

III. EL DETERIORO DEL SUELO

- III.a. Funciones ecológicas del recurso suelo.
- III.b. El deterioro del suelo, a escala mundial.
 - III.b.1. Magnitud del problema.
 - III.b.2. Causas principales.
 - III.b.3. Efectos principales.
 - III.b.4. Riesgos ecológicos involucrados.
- III.c. El deterioro del suelo, a nivel nacional.
- III.d. Exposición y análisis de la legislación nacional vigente sobre la materia.
 - III.d.1. Disposiciones de la Ley de Bosques.
 - III.d.2. Disposiciones de la Ley de Fomento Forestal.
 - III.d.3. Disposiciones de la Ley y Reglamentos sobre Reforma Agraria.
 - III.d.4. Disposiciones de la ley sobre pesticidas.
 - III.d.5. Disposiciones legales y reglamentarias varias.

IV. LA DESTRUCCIÓN DEL BOSQUE

- IV.a. Funciones ecológicas del recurso bosque.
- IV.b. La destrucción del bosque, a escala mundial.
 - IV.b.1. Magnitud del problema.
 - IV.b.2. Causas principales.
 - IV.b.3. Efectos principales.
 - IV.b.4. Riesgos ecológicos involucrados.
- IV.c. La destrucción del bosque, a escala nacional.
- IV.d. Exposición y análisis de la legislación nacional vigente sobre la materia.
 - IV.d.1. La Ley de Bosques.
 - IV.d.2. La Ley de Fomento Forestal y su Reglamento.
 - IV.d.3. Disposiciones de la Ley y Reglamentos sobre Reforma Agraria.

IV.d.4. Disposiciones legales y reglamentarias varias.

V. LA EXTINCIÓN DE LA FAUNA

V.a. Funciones ecológicas del recurso fauna.

V.b. La extinción de la fauna, a escala mundial.

V.b.1. Magnitud del problema.

V.b.2. Causas principales.

V.b.3. Efectos principales.

V.b.4. Riesgos ecológicos involucrados.

V.c. La extinción de la fauna, a escala nacional.

V.d. Exposición y análisis de la legislación nacional vigente sobre la materia.

V.d.1. La Ley de Caza y su Reglamento.

V.d.2. La Ley de Pesca y su Reglamento.

V.d.3. La Convención sobre Comercio Internacional de especies amenazadas de la Fauna y Flora silvestres.

V.d.4. Disposiciones legales y reglamentarias varias.

VI. LA PRESERVACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS BIÓTOPOS NATURALES

VI.a. Intereses ecológicos comprometidos.

VI.b. Realidad nacional en la materia.

VI.c. Exposición y análisis de la legislación nacional vigente sobre el particular.

VI.c.1. Disposiciones de la Ley de Bosques.

VI.c.2. Disposiciones de la Ley sobre Monumentos Nacionales.

VI.c.3. La Convención para la protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas naturales de América.

VI.c.4. Disposiciones legales y reglamentarias varias.

VII. LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA

- VII.a. La contaminación del agua, a escala mundial.
 - VII.a.1. Magnitud del problema.
 - VII.a.2. Causas principales.
 - VII.a.3. Efectos principales.
 - VII.a.4. Riesgos ecológicos involucrados.

- VII.b. La contaminación del agua, a escala nacional.
 - VII.b.1. La contaminación de las aguas continentales.
 - VII.b.2. La contaminación de las aguas marítimas.

- VII.c. Exposición y análisis de la legislación nacional vigente sobre la materia.
 - VII.c.1. La Ley N° 3.133 y disposiciones de la Ley N° 9.006.
 - VII.c.2. Disposiciones del Reglamento de Orden, Seguridad y Disciplina en las naves y litoral de la República.
 - VII.c.3. Disposiciones legales y reglamentarias varias.

VIII. LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE

- VIII.a. La contaminación del aire, a escala mundial.
 - VIII.a.1. Magnitud del problema.
 - VIII.a.2. Causas principales.
 - VIII.a.3. Efectos principales.
 - VIII.a.4. Riesgos ecológicos involucrados.

- VIII.b. La contaminación del aire, a escala nacional.
- VIII.c. Exposición y análisis de la legislación nacional vigente sobre la materia.
 - VIII.c.1. El D.S. N° 144, de 1961, del Ministerio de Salud Pública.
 - VIII.c.2. El Reglamento sobre Higiene y Seguridad Industriales.

- VIII.c.3. El Tratado para la proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Convenio sobre Proscripción de Pruebas Nucleares.
- VIII.c.4. Disposiciones legales y reglamentarias varias.

IX. EL PROBLEMA DEL RUIDO

- IX.a. Exposición del problema.
- IX.b. Disposiciones legales y reglamentarias vigentes sobre la materia.

X. ANÁLISIS CRÍTICO GLOBAL DEL DERECHO DEL ENTORNO NACIONAL

- X.a. Rasgos que configuran su fisonomía específica.
- X.b. El problema de su idoneidad.
- X.c. El problema de su eficacia.
- X.d. Propositiones específicas para su desarrollo y perfeccionamiento.