



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.15/1997/10
17 de febrero de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO
Y JUSTICIA PENAL

Sexto período de sesiones
Viena, 28 de abril a 9 de mayo de 1997
Tema 6 f) del programa provisional*

COOPERACIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL

LA FUNCIÓN DEL DERECHO PENAL EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Informe del Secretario General

Sumario

El presente informe se ha preparado en respuesta a una petición hecha por el Consejo Económico y Social en su resolución 1996/10. Contiene información recibida de los gobiernos y de otras fuentes sobre la función del derecho penal en la protección del medio ambiente, abarca sus opiniones sobre la viabilidad de establecer un mecanismo apropiado para aplicar el derecho penal a la protección del medio ambiente, y esboza las medidas que se requieren de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

*E/CN.15/1997/1.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1-5	2
I. INFORMACIÓN RECIBIDA DE ESTADOS MIEMBROS	6-56	3
A. Acuerdos bilaterales y multilaterales	6-9	3
B. Novedades en materia de legislación nacional	10-35	4
C. Iniciativas relacionadas con la aplicación de la legislación ambiental ..	36-45	10
D. Información estadística sobre la extensión de la delincuencia ambiental	46-53	12
E. Viabilidad de establecer un mecanismo adecuado para aplicar el derecho penal a la protección del medio ambiente	54-56	13
II. INFORMACIÓN RECIBIDA DEL SISTEMA DE ORGANIZACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS Y DE OTRAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES	57-82	15
A. Sistema de las Naciones Unidas	57-70	15
B. Organizaciones intergubernamentales	71-74	18
C. Organizaciones no gubernamentales	75-82	18
III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL	83-87	20
A. Monografía sobre creación de capacidad	83	20
B. Proyectos de cooperación técnica	84-85	20
C. Base de datos	86	21
D. Lista de expertos	87	21
IV. CONCLUSIONES Y MEDIDAS QUE SE REQUIEREN DE LA COMISIÓN .	88-92	21

INTRODUCCIÓN

1. Durante el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, celebrado en El Cairo del 29 de abril al 8 de mayo de 1995, se celebró un curso práctico de dos días sobre protección ambiental a los niveles nacional e internacional: posibilidades y limitaciones de la justicia penal, en cumplimiento de la resolución 1993/32 del Consejo Económico y Social*.

2. En su resolución 1995/27, sección II, el Consejo pidió al Secretario General, así como al Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y a los institutos regionales para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, que siguieran llevando a cabo actividades de investigación, intercambio de información, capacitación y cooperación técnica que facilitaran

* Para el informe del curso práctico, véase *Informe del Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, El Cairo, 29 de abril a 8 de mayo de 1995* (A/CONF.169/16/Rev.1, párrs. 355 a 369). El informe se publicará más adelante como publicación de venta de las Naciones Unidas.

la elaboración de estrategias preventivas, reguladoras y de otra índole acerca de la función del derecho penal en lo tocante a la protección del medio ambiente, con especial hincapié en lo siguiente: a) evaluación de necesidades y servicios de asesoramiento; b) asistencia en el examen o la nueva formulación de leyes y el desarrollo de una infraestructura eficaz; y c) capacitación del personal de justicia y de los organismos reguladores.

3. El mandato arriba mencionado fue reiterado por el Consejo en su resolución 1996/10, en la que decidió mantener, en futuros períodos de sesiones, la cuestión de la protección penal del medio ambiente, como uno de los temas prioritarios de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. En la misma resolución, el Consejo reconoció la importancia de fortalecer la cooperación internacional para la observancia de la normativa penal interna e internacional referente al medio ambiente y a promover actividades operacionales en esta esfera, y de proteger el medio ambiente no sólo a nivel nacional sino también a nivel internacional

4. En la misma resolución, el Consejo pidió al Secretario General que recabara las opiniones de los Estados Miembros con miras a determinar la viabilidad de establecer adecuados mecanismos para aplicar el derecho penal en la protección del medio ambiente, y que estableciera y mantuviera una estrecha cooperación con los Estados Miembros y otros órganos activos en la esfera de la protección del medio ambiente, particularmente en lo relativo a cooperación y asistencia técnica, y que siguiera recogiendo información sobre normas penales nacionales relativas al medio ambiente y sobre las iniciativas regionales y multinacionales en esta esfera.

5. El presente informe contiene un resumen de las respuestas recibidas de los siguientes Estados Miembros: Austria, Belarús, Brasil, Chile, Chipre, Colombia, Croacia, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Guatemala, India, Israel, Japón, Malasia, Marruecos, México y Paraguay. Contiene un resumen de las respuestas recibidas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular de las siguientes: Comisión Económica para Europa (CEPA), Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, Departamento de Servicios de Gestión y de Apoyo al Desarrollo, Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Marítima Internacional (OMI), Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Se recibieron también contribuciones de las siguientes organizaciones intergubernamentales: la Comunidad de Estados Independientes, el Consejo de Europa, la Organización Internacional de Migraciones y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa. También enviaron respuestas las siguientes organizaciones no gubernamentales: Asociación para la Conservación del Caribe, Amigos de la Tierra, la Asociación Internacional de Abogados, el Centro Internacional de Investigaciones y Estudios Sociológicos, Penales y Penitenciarios, el Consejo Internacional sobre el Derecho del Medio Ambiente, la Unión Interparlamentaria, la Federación Japonesa de Asociaciones de Abogados y la Asociación Internacional de Jóvenes Abogados.

I. INFORMACIÓN RECIBIDA DE ESTADOS MIEMBROS

A. Acuerdos bilaterales y multilaterales

6. El principio de la responsabilidad internacional por el medio ambiente figura en la Declaración de Estocolmo, en virtud de la cual el Estado está obligado a conservar el medio ambiente y la calidad de vida. Esta responsabilidad se vuelve a subrayar en el principio 7 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que establece que “los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra”, así como en el principio 13, en el que se destaca que “los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.

Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

7. Casi todos los convenios ambientales concertados en fecha reciente contienen una disposición en que se pide a las partes contratantes que adopten medidas apropiadas para asegurar la vigencia y aplicación efectiva de las respectivas convenciones. Ahora bien, sólo unas pocas convenciones piden a los Estados contratantes que promulguen sanciones penales para los delitos ambientales. Entre éstas figuran el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, en particular el párrafo 5 de su artículo 9, el Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de 1973, artículo VIII, el Convenio para la prevención de la contaminación por los barcos de 1973, artículo 4, así como la Convención de Bamako sobre la Prohibición de la Importación a África y la Fiscalización de los Movimientos Transfronterizos dentro de África de Desechos Peligrosos, de 1991, en particular su párrafo 2 del artículo 9, aprobada por la Organización de la Unidad Africana.

8. Muchos Estados Miembros han concertado tratados bilaterales y multilaterales para la protección del medio ambiente. Austria, Chipre, los Estados Unidos, Finlandia, Guatemala, Israel y México proporcionaron al Secretario General listas amplias con información sobre los principales tratados bilaterales y multilaterales que habían concertado, así como sobre sus legislaciones nacionales para asegurar su aplicación. Finlandia comunicó que algunas de las disposiciones de su Código Penal se basaban en los convenios internacionales. En Israel, el Ministerio del Medio Ambiente y sus órganos emplean todas las medidas administrativas, técnicas y jurídicas incluidas en las leyes ambientales y en las leyes que tratan de cuestiones generales, como las licencias, la planificación y la salud pública, para aplicar los tratados bilaterales y multilaterales que Israel ha firmado y ratificado. México señaló que los instrumentos jurídicos nacionales promulgados en cumplimiento de las convenciones internacionales fueron concebidos para asegurar no sólo la aplicación nacional de las convenciones, sino también la protección de los recursos naturales de México.

9. Además, Austria hace referencia al Convenio para la aplicación del Acuerdo de Schengen, que Austria ha firmado pero que todavía no ha ratificado, y en virtud del cual las medidas de observación y enjuiciamiento transfronterizas sólo son admisibles si se refieren a uno de los delitos enunciados en la lista, que también incluye “el comercio ilícito en sustancias venenosas y dañinas”. Además, Austria y Finlandia hacen referencia al proyecto de una convención europea sobre la protección del medio ambiente en virtud del derecho penal, que se ha elaborado en el marco del Consejo de Europa. En Israel, el Ministerio del Medio Ambiente estaba examinando y aplicando las recomendaciones hechas en la Cuarta Conferencia Internacional sobre Vigencia y Aplicación de las Normas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Chiang Mai (Tailandia) del 22 al 26 de abril de 1996.

B. Novedades en materia de legislación nacional

10. Si bien en muchos países se ha promulgado legislación sobre la protección del medio ambiente, las disposiciones estatutarias que tratan de esta protección por lo general están dispersas en una gran variedad de leyes y reglamentos, centrándose principalmente en los desechos peligrosos, el agua, la contaminación del agua, el suelo y el aire, el tráfico en especies amenazadas de fauna y flora, la contaminación sonora y el tráfico de sustancias nucleares, y están contenidas en las diversas leyes sobre estas cuestiones. Las respuestas recibidas acerca del desarrollo de la legislación nacional indican que la protección del medio ambiente a nivel nacional se realiza de maneras muy diferentes, en virtud de una diversidad de leyes en los respectivos Estados Miembros.

1. Derecho constitucional

11. Un cierto número de países han fortalecido la protección del medio ambiente introduciendo garantías constitucionales para proteger la naturaleza o aumentar el goce de los recursos naturales. Austria, Colombia, Croacia y la India señalaron disposiciones constitucionales que garantizan un medio ambiente saludable. El marco jurídico de la India se rige por disposiciones constitucionales que obligan al Estado a hacer todo lo posible por proteger y mejorar el medio ambiente e imponen el mismo cometido a todos los ciudadanos de la India. Croacia ha adoptado un criterio activo respecto del medio ambiente, al que considera uno de los factores más importantes y una base para su desarrollo. Su Constitución proclama la protección de la naturaleza y del medio ambiente como uno de los valores fundamentales del orden constitucional, establece el derecho de todas las personas a una vida y un medio ambiente saludables, y declara además que la libertad empresarial y los derechos de propiedad podrán excepcionalmente restringirse por ley a los fines de proteger los intereses y la seguridad de la República, la naturaleza, el medio ambiente humano y la salud humana. Además, la protección del medio ambiente está garantizada por la creación de zonas que gozan de una protección especial, como el mar, los bosques y la flora y la fauna. En Austria, la Ley Constitucional Federal sobre Protección Amplia del Medio Ambiente es una expresión de la dedicación de ese país a la protección general del medio ambiente como medio de impedir el deterioro del ambiente natural que constituye la base de la vida humana, incluidas las medidas de conservación del aire, el agua y el suelo y las medidas para prevenir la contaminación sonora. El Tribunal Constitucional de Colombia reconoce que un medio ambiente saludable es un requisito previo para el goce debido de otros derechos y valores fundamentales, inherentes a la persona humana. Es necesario entonces, que la política ambiental disponga una amplia gama de medidas de prevención y control, a fin de proteger este importante bien. Las sanciones se deben estructurar en el marco de un sistema coherente y de amplia cobertura y, en vista de la naturaleza fragmentaria del derecho penal, se deben clasificar como penales o administrativas sobre la base de la gravedad del delito.

2. Disposiciones ambientales en el derecho penal y disposiciones penales en el derecho ambiental

12. En las respuestas se pueden distinguir dos tendencias en cuanto a la forma de tratar los delitos ambientales. Una consiste en tipificar delitos ambientales en el marco del código penal, y la otra en disponer la aplicación de sanciones penales en el marco de la legislación ambiental. Ahora bien, ninguno de los dos criterios se utiliza en forma exclusiva. En la mayoría de los países, los delitos ambientales están incluidos en leyes sobre diferentes temas.

13. Austria incorporó delitos ambientales específicos en el derecho penal básico cuando completó la reforma amplia del derecho penal en 1975. Las disposiciones existentes en el Código Penal se reunieron en un nuevo derecho penal ambiental, que entró en vigor a partir del 1º de enero de 1989 y que se refiere específicamente a los suelos y las aguas como intereses jurídicos separados dignos de protección contra la contaminación y el daño. Además, en la ley se enumera también un delito preliminar relativo a estos dos intereses jurídicamente protegidos, en su calidad de peligro ambiental abstracto y con miras a prevenir en la mayor parte posible todo daño ecológico. La ley trata del daño arbitrario o negligente al medio ambiente. Otros delitos abarcados por el Código Penal incluyen la contaminación sonora, la eliminación de desechos ecológicamente dañinos y la explotación de plantas industriales, así como otros peligros para las especies de flora y fauna enumeradas en el código. Además, las leyes austríacas incluyen leyes penales secundarias, en particular en la ley nacional por la que se aplica la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres, en virtud de la cual se pueden aplicar penas de prisión de hasta dos años a los que comercian en especímenes vivos de ciertas especies de flora y fauna silvestres.

14. En Belarús, se ha elaborado un plan maestro para la política gubernamental relativa a la protección del medio ambiente. El Código Penal de Belarús establece sanciones para delitos contra el medio ambiente como la pesca y la caza ilícitas, la tala ilícita de bosques y la contaminación del agua, la tierra o la atmósfera. Entre las sanciones figuran multas, confiscación, trabajos correccionales y encarcelamiento hasta cinco años. Hay

también otras leyes relativas a la protección del medio ambiente, el sistema estatal de evaluación ecológica, los impuestos a la utilización de los recursos naturales, especialmente las zonas y sitios protegidos, y los desechos.

15. Chile promulgó la Ley del Medio Ambiente, en la que se estipula que toda persona que inintencionada o voluntariamente daña el medio ambiente debe reparar el daño o pagar una indemnización adecuada. Así pues, los delitos contra el medio ambiente no están reglamentados por medios punitivos, sino más bien por medidas que consisten básicamente en pagos de compensaciones y multas. El Código Penal contiene disposiciones que tipifican delitos relacionados con la salud de animales y plantas. Ahora bien, dado que la intención de esta legislación es proteger el abastecimiento de alimentos para la población, su ámbito es limitado. Además, en 1995 se promulgaron varios decretos supremos por los que se establecía un marco para que las instituciones ambientales pudieran hacer aplicar efectivamente la legislación ambiental.

16. El Derecho Penal de Croacia dispone la tipificación como delito de la contaminación del medio humano, estableciendo la responsabilidad de los individuos que actúan tanto a título privado como en su capacidad oficial, y tipifica también como delito penal la contaminación del agua potable y los suministros de alimentos. Estos delitos se castigan con pena de prisión de hasta tres y cinco años respectivamente.

17. En Chipre, el medio ambiente está protegido por la legislación nacional, que establece sanciones administrativas y penales. Dichas sanciones se utilizan directamente para castigar al que produce daños ambientales, o como sustituto o complemento del sistema reglamentario, en casos en que el delito no esté directamente vinculado a un daño ambiental sino al incumplimiento del proceso administrativo. El derecho penal se utiliza para castigar el daño al medio ambiente como un delito público, cuya finalidad es proteger a los ciudadanos, siendo la protección del medio ambiente un corolario o derivado, y a los que producen este daño como delito moral, caso en que la protección del medio ambiente se constituye en un fin en sí mismo. Los delitos ambientales están incluidos en el Código Penal así como también en otras leyes que tratan, por ejemplo, de las pesquerías, el control de la contaminación del agua y de la atmósfera proveniente de fuentes industriales, los bosques, el petróleo, la protección de las aves silvestres, y las sustancias peligrosas. Las penas varían desde multas a reclusión por cinco años en el caso de uso de explosivos para la pesca.

18. Finlandia comunicó que las sanciones penales de los delitos ambientales, cuya pena puede ser de prisión, se encuentran principalmente en el Código Penal. Los capítulos sobre delitos ambientales y responsabilidad por delitos corporativos entraron en vigor en 1995. Se puede castigar a personas jurídicas por delitos ambientales cometidos en el cumplimiento de sus actividades. En 1995 se promulgaron varias leyes especiales que contienen disposiciones sobre delitos ambientales, incluidas las leyes sobre cuestiones tales como la prevención de la contaminación proveniente de los barcos; las vías de agua; la protección del medio ambiente; las reliquias de la antigüedad; la protección de los bosques; los suelos; los plaguicidas; la reducción del ruido y la gestión de desechos. La Ley de Salud Pública de 1994 y la Ley de Productos Químicos de 1989 también contienen sanciones para delitos ambientales.

19. Guatemala comunicó 25 leyes y reglamentos que contienen disposiciones sobre delitos ambientales, siendo las más importantes el Código Penal y el Código de Salud. En otras leyes se trata de cuestiones como las zonas protegidas, los minerales, los hidrocarburos, los bosques, las pesquerías, los plaguicidas y los fertilizantes.

20. La India señaló que, además de los artículos pertinentes de la Constitución, hay disposiciones legislativas importantes para la protección del medio ambiente en el Código Penal, la Ley de Procedimientos Penales y la Ley de Protección del Medio Ambiente. La Ley de Procedimientos Penales confiere facultades al poder ejecutivo para reglamentar y prohibir industrias o actividades que causen contaminación y resulten en circunstancias que vayan en detrimento del medio ambiente. El Código Penal tipifica como delito contra la salud pública varios actos que afectan al medio ambiente, como los actos de negligencia que tengan posibilidades de difundir infecciones y enfermedades peligrosas para la vida. La mayoría de estas

disposiciones se refieren a delitos reconocibles, lo que significa que la policía puede registrar un caso penal *suo moto* (por su propia iniciativa). La Ley de Protección Ambiental establece procedimientos estrictos para luchar contra la contaminación del medio ambiente. La Ley confiere al Gobierno el poder de tomar medidas para proteger el medio ambiente, emitir directrices y establecer normas. La contravención de las disposiciones de la Ley, o de órdenes emitidas en virtud de la Ley, se considera un delito. Cuando el delito ha sido cometido por un departamento del Gobierno, los jefes de los departamentos correspondientes serán considerados penalmente responsables. Entre las otras leyes que contienen sanciones penales figuran las que tratan de los bosques, la energía atómica, los insecticidas y la contaminación del agua y del aire.

21. La legislación israelí sobre el medio ambiente consta de leyes nacionales y municipales, así como del derecho internacional, y se aplica mediante medidas administrativas, civiles y penales. La mayor parte de la legislación ambiental está orientada hacia el derecho penal. La legislación ambiental está compuesta de leyes que tratan de cuestiones ambientales específicas, y de leyes de carácter general relativas a cuestiones tales como la contaminación del aire, el agua y el mar, la contaminación sonora, el otorgamiento de licencias y el uso de sustancias peligrosas. La Ley de licencias de negocios, por ejemplo, dispone la supervisión de industrias y negocios estipulando condiciones especiales para la licencia y para el cierre de los negocios que no se ajusten a la ley. Las penas varían desde multas hasta encarcelamiento. En caso de reincidencia se puede aplicar una pena adicional. Cuando el culpable no detuvo la actividad contaminante después que las autoridades correspondientes le intimaron a que lo hiciera, puede ser sancionado con multas o tiempo de encarcelamiento adicionales por cada día en que hubiera continuado la violación. Otro método para aplicar la ley es la responsabilidad administrativa, que permite el enjuiciamiento de propietarios, administradores y personal ejecutivo por los delitos de la empresa. También se pueden tomar medidas administrativas por conducto de directivas especiales que ordenen a un contaminador individual a tomar medidas específicas de limpieza, y que permiten la introducción de requisitos profesionales y técnicos. Si bien también se emplea el derecho civil, sin duda el mecanismo de aplicación más eficaz es el del enjuiciamiento penal, que tiene méritos evidentes. Es un mecanismo de prevención, especialmente para los que se encuentran en posiciones de mando, como los gerentes de grandes industrias.

22. El Japón ha promulgado numerosas leyes que contienen disposiciones penales pertinentes a la protección del medio ambiente. El Código Penal contiene disposiciones sobre delitos ambientales en esferas como los escapes de gas y la contaminación del agua y de los sistemas de abastecimiento de agua. Otras leyes tratan de cuestiones como la conservación de la naturaleza, los parques nacionales, la preservación de las especies amenazadas, la lucha contra la contaminación del aire, el agua y el medio marino, y la eliminación de desechos y la limpieza pública. Además, varios gobiernos locales han estipulado sus propias normas para proteger su medio ambiente local.

23. En Malasia, la principal ley relativa al medio ambiente es la Ley sobre la calidad del medio ambiente de 1974, y su legislación subsidiaria, que abarca temas como el otorgamiento de licencias, el aire limpio, los alcantarillados y los efluentes industriales, los desechos, la contaminación marina y la lucha contra el plomo y las emisiones.

24. En México, las autoridades federales encargadas del medio ambiente han establecido leyes, reglamentos y normas oficiales para reglamentar las actividades sociales, económicas y de producción. El Código Penal tipifica delitos de naturaleza ecológica, que tratan, por ejemplo, de la destrucción ilícita de materias primas, árboles, productos agrícolas o industriales o los medios de producción, ya que esa destrucción va en detrimento de la riqueza o el consumo nacionales, así como la protección de mamíferos o vertebrados marinos y especies acuáticas. Las sentencias van desde multas hasta tres años de prisión. Otros delitos ecológicos abarcan los daños o las lesiones en ciertas áreas mediante la quema, inundación o excavación por explosión, en los casos en que la protección de la flora es el único objeto de las disposiciones legales. En general, cuando una conducta constituye un delito está comprendida en el Código Penal, pero hay muchas otras infracciones que figuran en diversas ordenanzas no penales, denominadas infracciones especiales. Las leyes que abarcan las infracciones especiales son la Ley de equilibrio ecológico general y de protección del medio ambiente, la Ley

de bosques y la Ley federal sobre la caza. Las sentencias dispuestas en la Ley de equilibrio ecológico general y de protección del medio ambiente van desde las multas hasta nueve años de prisión.

25. En Marruecos, el derecho penal ambiental está compuesto de un gran número de disposiciones contenidas en su Código Penal, que dispone, por ejemplo, una pena de hasta 20 años de prisión para toda persona que voluntariamente destruya presas utilizando explosivos. Varias otras disposiciones que incluyen sanciones penales figuran en diferentes Decretos que tienen que ver, por ejemplo, con la protección del medio marino y el agua, y que disponen una pena de hasta cinco años de encarcelamiento para cualquier fabricante o usuario de instrumentos de pesca ilícitos. La sanción más severa se prevé para el incendio, o el intento de incendio de bosques, sancionado por el Decreto Real de 1917 con una pena de trabajos forzados, o por el propio Código Penal con una pena de prisión de entre 10 y 20 años, y en caso de que el incendio cause la muerte de una o más personas, con la pena de muerte. En el caso de que el incendio provoque incapacidad permanente, la pena es de prisión perpetua.

26. En el Paraguay, hay varias leyes que tratan de la protección del medio ambiente y que contienen disposiciones penales sobre cuestiones tales como los bosques, las zonas naturales protegidas, las pesquerías y los pueblos autóctonos. También hay disposiciones penales en la legislación sobre la evaluación del impacto ambiental.

27. En España, el Código Penal de 1995 contiene varios delitos ambientales relativos a la planificación de las zonas urbanas y rurales, la protección del acervo natural y el medio ambiente, los incendios y la seguridad pública. Todos los delitos relacionados con el contrabando están incluidos en la Ley de supresión del contrabando de 1995. Se han promulgado además diversas ordenanzas y leyes relativas a la contaminación del mar. Se promulgaron también leyes que incluían disposiciones penales a fin de aplicar tratados internacionales, por ejemplo, el Convenio de Basilea y la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres.

28. En los Estados Unidos de América, varios estatutos sobre medio ambiente y recursos naturales contienen disposiciones penales para proteger el medio ambiente y aplicar los acuerdos internacionales. Se ha recibido una lista cabal de leyes y reglamentos nacionales que contienen disposiciones penales relativas a la protección del medio ambiente. Los estatutos sobre medio ambiente y recursos naturales abarcan una esfera muy amplia. Como ejemplo de los temas comprendidos en los estatutos se pueden citar las sustancias tóxicas, los insecticidas, los peces y la vida silvestre, las especies amenazadas, los desechos peligrosos, la caza de la ballena, las aves migratorias, la pesca de alta mar, la conservación de la Antártida, la contaminación del agua y el aire puro. Los reglamentos disponen sanciones civiles, administrativas y penales. En la esfera de la gestión de los desechos peligrosos, por ejemplo, un delito cometido con conocimiento de la situación que al mismo tiempo pone a otra persona en peligro inminente de muerte o lesión corporal grave puede ser sancionado con una multa de hasta 250.000 dólares de los Estados Unidos o pena de prisión de hasta 15 años. Si el delito es imputable a una organización, la multa se aumenta hasta un máximo de 1 millón de dólares.

3. Nuevas tendencias en la legislación sobre los delitos ambientales

29. En un número cada vez mayor de países se está iniciando la reforma de la legislación existente. Estas reformas varían desde el fortalecimiento de la legislación ambiental o la combinación de todos los delitos ambientales en un capítulo de un código existente, hasta el establecimiento de nuevas leyes que tratan exclusivamente de los delitos ambientales.

30. Austria comunicó que el proyecto de ley de modificación del Código Penal de 1996, presentado por el Gobierno a la consideración del Parlamento, contiene propuestas de modificación de las disposiciones ambientales del Código Penal, cuyo objetivo es introducir una nueva disposición penal para sancionar los movimientos transfronterizos ecológicamente dañinos de sustancias peligrosas (“el turismo de los desechos”); separar los delitos del tratamiento de desechos ecológicamente dañinos y la explotación ecológicamente dañina

de plantas industriales, e incluir el deterioro de la calidad del aire; y tipificar un comportamiento negligente específico en relación con el tratamiento ecológicamente dañino de desechos.

31. En Belarús, el Gobierno está revisando los proyectos de ley sobre la protección y utilización del mundo animal y vegetal y de las aguas, así como de la atmósfera y la tierra, incluidas disposiciones para aumentar las sanciones penales respecto de actividades dañinas para los recursos naturales.

32. El Ministerio de Justicia de Brasil convocó recientemente a un grupo de expertos para redactar un proyecto de ley nacional sobre el medio ambiente. Los expertos produjeron un estatuto jurídico amplio que abarca los delitos contra todas las partes del medio ambiente, es decir, el suelo, el agua, el aire, los bosques, la flora y la fauna, los parques nacionales, los monumentos y sitios históricos y el paisaje. El proyecto incluye multas y prisión de hasta cuatro años, que pueden ser aumentadas en ciertas circunstancias. Además, se prevén sanciones alternativas como servicios comunitarios, cancelación de licencias o autorizaciones, suspensión de actividades, arresto domiciliario y la pérdida de efectos valiosos. Se incluyó una disposición que hace responsables a personas como supervisores, gerentes, auditores y directores de los delitos ambientales cometidos con su conocimiento o con su presunto conocimiento. Además, se sanciona a las personas jurídicas cuando la violación del estatuto se comete sobre la base de una decisión de sus representantes legales o empleados en interés o beneficio de la persona jurídica. Dispone además sanciones especiales aplicables a las personas jurídicas, tales como suspensión de actividades, confiscación, prohibición de concertar contratos con una entidad pública, pérdida de subvenciones, cierre del negocio, financiación de programas y proyectos ambientales y liquidación de la persona jurídica. El proyecto está siendo analizado por el Congreso Nacional.

33. Colombia estableció en 1993 un Comité de examen de la legislación ambiental, para examinar la legislación penal sobre el medio ambiente en vigor y elaborar procedimientos para dirigir los procesos de reforma del Código Penal en esta esfera. Al mismo tiempo, se presentó un proyecto de ley de reforma del Código Penal relativo a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. El Comité está examinando este proyecto y ha sometido sus comentarios a la consideración del Ministerio del Medio Ambiente. En virtud de la reforma de la ley penal sobre el medio ambiente de Colombia, sus medidas legislativas harán hincapié en la eficacia del derecho penal como medio de control social y hará de la política legislativa la base para tipificar delitos penales, teniendo debidamente en cuenta la doctrina jurídica, los principios de la legalidad y los elementos normativos de su ámbito. Además, la política penal se considerará como un procedimiento científico que permite el análisis crítico de las posibilidades y limitaciones del derecho penal que trata de una importante esfera de la delincuencia. La reforma en esta esfera abarca la clasificación separada y sistemática del medio ambiente jurídicamente protegido. Los delitos de que se trata figuran actualmente en el Código Penal en la sección sobre delitos contra el orden económico y social, dado que el medio ambiente jurídicamente protegido es sencillamente considerado como un medio de producción.

34. En Israel, el proyecto de ley ambiental de 1996 se encuentra actualmente en el Parlamento siguiendo el proceso legislativo. El proyecto de ley da más facultades al Ministro del Medio Ambiente para imponer condiciones a la concesión de permisos y emitir órdenes administrativas de cese de tareas, amplía los poderes judiciales para emitir órdenes de desempeño, impone la responsabilidad personal sobre los directores de las empresas, aumenta el monto de las multas significativamente y de los períodos de encarcelamiento hasta un máximo de tres años, y somete al Estado y sus órganos a las obligaciones de las leyes que se están enmendando.

35. El Gobierno de México presentó recientemente al Congreso General una serie de reformas legislativas, entre las que figuran enmiendas a la Ley general de protección del medio ambiente y equilibrio ecológico, la Ley de bosques, la Ley federal de caza y el Código Penal. El proyecto de reforma muestra que la categoría de delitos especiales ha sido abolida e incorporada en un epígrafe único del Código Penal titulado "Delitos ambientales", a fin de consolidar sistemáticamente los delitos ambientales. Se definieron otras categorías de delitos para proteger bienes jurídicos que anteriormente no estaban cubiertos por el derecho penal. Entre los diversos intereses resguardados en el proyecto de reforma figuran los recursos naturales, las características

naturales y las especies amenazadas. Además, el decreto de reforma permite la aplicación de sanciones adicionales, como la suspensión, modificación o demolición de obras de construcción, las medidas para rehabilitar características naturales o ecosistemas, y la devolución de desechos peligrosos o componentes de la flora y la fauna en peligro o amenazadas de extinción, a sus países de origen.

C. Iniciativas relacionadas con la aplicación de la legislación ambiental

36. En Belarús, el Ministerio de Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente procura ampliar la cooperación internacional en la esfera de la protección ambiental. Se ha estudiado la experiencia internacional y se ha analizado su aplicabilidad, y se ha vigilado el cumplimiento por el país de las obligaciones asumidas en virtud de acuerdos internacionales en la esfera de la protección del medio ambiente.

37. En Chile, los principales actores en la esfera de la protección del medio ambiente son el Estado, la comunidad de negocios, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y las fuerzas armadas. Las actividades del Estado están centradas en la preparación de un marco institucional para tratar las cuestiones ambientales y asegurar la compatibilidad entre el desarrollo económico y la conservación del medio ambiente. Como ejemplo de los progresos logrados en esta esfera se puede citar la promulgación de la Ley de medio ambiente de 1994, por la que se establece la Comisión Nacional de Medio Ambiente, la formulación de las disposiciones reglamentarias básicas para aplicar la política ambiental de conformidad con la Ley y la aplicación un programa de rehabilitación ambiental. La comunidad de negocios decidió participar en esta esfera debido a las reglamentaciones ambientales impuestas por diversos mercados internacionales de interés para sus exportaciones de recursos naturales. Las fuerzas armadas han emprendido una amplia gama de actividades en esta esfera, ya que la Constitución de Chile les confiere derechos y obligaciones relacionados con la protección del medio ambiente, la preservación del acervo ambiental del país, el mantenimiento de un medio libre de contaminación y la conservación de la naturaleza.

38. Colombia comunicó que desde 1995, el Ministerio del Medio Ambiente, en cooperación con la Escuela de Derecho Penal y Ciencias Forensicas de la Oficina del Fiscal General de la Nación, viene organizando una serie de cursos prácticos de capacitación sobre el medio ambiente para jueces y fiscales a nivel regional. Esta primera experiencia tuvo por objeto aumentar los conocimientos sobre el tema en la judicatura, ayudando así a fortalecer la prevención de los delitos ambientales y a luchar contra estos delitos a los diferentes niveles involucrados. A este respecto, el objetivo principal del Ministerio del Medio Ambiente es desarrollar, en cooperación con el Ministerio de Justicia y Derecho y otras autoridades competentes del sector judicial, una estructura de apoyo teórica y práctica, permitiendo la elaboración de una política contra los delitos ambientales con miras a aumentar la función del derecho penal en la protección del medio ambiente y, al mismo tiempo, reforzar las medidas administrativas.

39. En Chipre, la aplicación del derecho penal ambiental se deja por lo general a las autoridades gubernamentales responsables de la protección del medio ambiente. No obstante, también es posible el enjuiciamiento iniciado por individuos o grupos de ambientalistas, derecho que puede ser ejercido con el consentimiento del Fiscal General. En los últimos años, las penas por los delitos penales pertinentes se han aplicado en forma más estricta. Además, a veces las penas previstas para un delito pueden ir acompañadas de una orden de limpieza del medio ambiente. Esta combinación de sanciones es muy eficaz, dado que además de castigar al contaminador y, por lo tanto, disuadir a éste y a otras personas de la comisión de actos de contaminación, permite reparar asimismo el daño ya causado.

40. Guatemala está en camino de adoptar reglamentos sobre límites permisibles de contaminación del aire, el agua, el suelo y la contaminación sonora.

41. En la India, se han creado unidades especiales, fuerzas de tarea de la policía y otros organismos encargados de hacer aplicar la ley para aplicar estrictamente las leyes sobre medio ambiente e investigar los delitos ambientales. La intervención de la judicatura, así como el número de delitos ambientales denunciados,

están disuadiendo a diversas industrias que fabrican sustancias peligrosas, de crear contaminación y verter efluentes y desechos industriales no tratados. El visto bueno ambiental de los proyectos se concede tras el examen que realizan los comités de evaluación ambiental. Tras la experiencia del accidente de gas de Bhopal, se hace todo lo posible por hacer participar a la población, las comunidades locales y los expertos en los procedimientos de aprobación.

42. Israel comunica que a nivel de supervisión penal, funciona en el seno del Ministerio del Medio Ambiente una “patrulla ambiental” bien equipada y sumamente móvil, que cuenta con personal capacitado al que se le han otorgado facultades de oficiales de policía. El Ministerio cuenta también con algunas dependencias de supervisión especializadas en esferas específicas, tales como la inspección marina y costera y la vigilancia de las sustancias venenosas. Otros órganos, como el Departamento de Reservas Naturales, el Departamento de Alcantarillado y diversos otros ministerios también cumplen funciones de supervisión y prestan asistencia directa e indirectamente en la aplicación de las cuestiones ambientales, como parte de una “policía verde”. Además, las autoridades locales tienen su propia infraestructura de supervisión, en la que miles de inspectores cumplen una función sumamente importante en la supervisión de licencias comerciales y la aplicación de la legislación municipal. La Fuerza Policial de Israel participa sólo en forma limitada en las actividades para hacer cumplir las leyes ambientales, en parte debido a escasez de personal pero principalmente porque la aplicación de la legislación ambiental tiene muy baja prioridad. Además, cabe señalar que la policía carece de las aptitudes profesionales necesarias para actuar en el campo del medio ambiente. Por lo tanto, la función de hacer cumplir las leyes ambientales corresponde en general a ambientalistas profesionales capacitados y con facultades de oficiales de policía, más que a los oficiales de la policía ordinaria. En Israel también se procura obtener los servicios de la población en general, como parte de los esfuerzos por fortalecer la aplicación de las leyes ambientales y aumentar el número de personas que participan en el proceso. Hace algunos años se introdujo una innovación en los procedimientos israelíes de aplicación de la ley, mediante el nombramiento de individuos de la población como “sindicatos de limpieza”. Estos voluntarios participan activamente en las actividades para hacer cumplir la Ley de Mantenimiento de la Limpieza, presentando quejas contra los que infringen la ley. La legislación concede a estos voluntarios la facultad de pedir que presenten documento de identidad a las personas que en su presencia cometan una acción contraria a la ley. Las denuncias constituyen la base para un ulterior procedimiento de “multar la infracción”. Al final de 1995, se había contratado a más de 120.000 “sindicatos de la limpieza” de entre la población en general, y sus actividades habían dado lugar a la iniciación de unos 10.000 enjuiciamientos y aplicación de multas por año, aparte del valor educacional y preventivo de esta difundida actividad pública. Por otra parte, el Ministerio del Medio Ambiente, antes de recurrir a los tribunales, organiza una audiencia durante la cual se presentan los detalles del caso a los sospechosos y se les pide que respondan, que presenten explicaciones de las violaciones e indiquen las medidas correctivas que se proponen tomar. El enjuiciamiento propiamente dicho tiene lugar en el seno del sistema penal general, en el que, al igual que en el caso de la policía, el sistema de orden público raramente se ocupa de estas cuestiones por falta de recursos y conocimientos. Por consiguiente, el Ministerio contrató los servicios de estudios de abogados privados a los que el Fiscal General les concedió facultades para representar al Estado en actuaciones penales. Estos servicios jurídicos se financian con cargo a un presupuesto especial establecido para el enjuiciamiento de delitos de contaminación ambiental, o con cargo a fondos provenientes de multas impuestas a las infracciones de ciertas leyes. En ciertos casos, sin embargo, una multa pecuniaria es demasiado débil, mientras que el estigma de una sentencia penal tiene mucho más peso. Otro aspecto de las políticas y prácticas de enjuiciamiento del Ministerio es que siempre que se inician actuaciones judiciales contra una empresa o autoridad, se adoptan también medidas de carácter general sobre una base personal contra individuos que ocupan altos cargos. Además, el Ministerio del Medio Ambiente, en cooperación con el Ministerio de Justicia, está preparando una propuesta que elevará el nivel de las multas por las violaciones contra casi todas las leyes ambientales.

43. México presentó detalles sobre su política ecológica general, que está contenida en el Programa Ambiental 1995-2000, y que abarca medidas ambientales aplicables con carácter sectorial. Se prevé una nueva revisión de la legislación y la aplicación de sanciones y salvaguardias. Una de las instituciones jurídicas que se desarrollará más rápidamente en los próximos años es la que se ocupa de las cuestiones de responsabilidad

ambiental. La Ley de medio ambiente, así como otras leyes ambientales, tendrán que basarse en este principio para poder ser eficaces y las empresas tendrán que reconocer que la aplicación de las leyes ambientales aumentará en el futuro la responsabilidad administrativa, civil y penal.

44. España comunicó iniciativas para combatir la contaminación marina, incluido el control y la vigilancia del transporte marítimo de productos contaminadores que puedan tener un efecto sobre el medio ambiente; la prevención de la contaminación proveniente de los barcos; la vigilancia y el control de los desechos industriales o de los desechos de los barcos; y la participación activa en la aplicación de planes específicos de seguridad marítima en cada puerto, teniendo en cuenta las disposiciones en vigor que incluyen las del Reglamento nacional para la admisión, manipulación y almacenamiento de mercaderías peligrosas en los puertos. Con respecto a las mercancías dañinas y peligrosas, el Servicio Marítimo Español de la Guardia Civil garantiza el mantenimiento seguro y la vigilancia de esas mercancías dentro de los recintos de los puertos y lugares de anclaje, así como el cumplimiento de las normas sobre manipulación, carga y descarga. Asimismo, el Servicio Marítimo coopera con otras autoridades y órganos en la protección del medio ambiente marino en relación con el cumplimiento de la legislación sobre contaminación causada en el mar.

45. En los Estados Unidos, el Departamento de Justicia tiene una iniciativa en marcha para establecer relaciones de trabajo eficaces y productivas entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y las subdivisiones gubernamentales locales. Esta iniciativa se cumple mediante la participación en grupos de tareas de aplicación de sanciones penales a diversos niveles y la labor en colaboración con los comités locales de coordinación de las actividades para hacer cumplir la ley. Comprende también actividades para impartir capacitación en delitos ambientales al personal local y estatal encargado de hacer cumplir la ley. Ésta es una iniciativa muy importante, ya que muchas leyes ambientales contemplan su aplicación en forma conjunta o paralela. La coordinación que se produzca a raíz de esta iniciativa permitirá emplear de manera más eficaz los recursos colectivos para la aplicación de las leyes sin duplicación de esfuerzos, extendiendo así esos recursos lo más posible. Con respecto a las iniciativas regionales actuales, incluidas las de la Comisión Norteamericana de Cooperación Ambiental, los Estados Unidos participan en esfuerzos cooperativos con oficiales federales encargados de hacer cumplir la ley de Canadá y México, en relación con la aplicación del derecho penal a la protección del medio ambiente.

D. Información estadística sobre la extensión de la delincuencia ambiental

46. Austria presentó un cuadro con datos detallados sobre las sentencias aplicadas a delitos ambientales cometidos de 1992 a 1994. El número total de condenas por delitos ambientales (19), siete años después de la entrada en vigor de la nueva Ley Penal del Medio Ambiente, corresponde a las cifras medias de años anteriores. Como en el pasado, la proporción más grande de delitos se debió a comportamiento negligente. Ahora bien, cabe tener presente que, en ciertas circunstancias, la iniciación de un enjuiciamiento penal por las autoridades judiciales puede haber contribuido también a una intensificación de los esfuerzos de las autoridades administrativas competentes para estimular las medidas de reparación y remediar los daños al medio ambiente, aun en el caso de que no se hubiera impuesto ninguna sanción. Por consiguiente, la eficacia del derecho penal ambiental no debe considerarse sólo sobre la base del número de condenas, sino que siempre debe considerarse en conjunción con el derecho administrativo ambiental y con el derecho penal administrativo. De conformidad con una evaluación estadística interna hecha por el Ministerio Federal de Justicia, se presentaron al Fiscal General 561 denuncias penales relativas a delitos ambientales con arreglo al Código Penal. De los casos investigados, en 425 se retiraron los cargos o se suspendieron los procedimientos en forma temporal o permanente.

47. En Guatemala, el Fiscal General tenía en marcha un total de 27 casos, 25 de los cuales se referían a infracciones en los bosques, uno a incendios forestales y uno a la protección de la fauna. La misma oficina había recibido 20 informes sobre infracciones forestales, 31 sobre contaminación de las aguas y uno sobre incendios forestales.

48. En la India se ha iniciado hace poco la reunión de información estadística sobre infracciones contra el medio ambiente.

49. Israel respondió que de los muchos casos administrativos que se tramitan, sólo unos pocos llegaron hasta la etapa del enjuiciamiento penal y se han presentado a los tribunales. Durante 1994 y 1995, estos casos sumaron 20 relativos a contaminación de los recursos de agua y 15 al incumplimiento de los términos de licencias comerciales o permisos relativos a materiales peligrosos. Las estadísticas son diferentes en cuanto al enjuiciamiento en las esferas de los desechos sólidos y las basuras, como resultado de la labor de los síndicos de la limpieza y de las patrullas ambientales, que aplicaron unas 10.000 multas por año. La mayoría de los casos de infracciones ambientales se resolvieron ante magistrados y tribunales locales, aunque algunos fueron sometidos a los tribunales de distritos y al Tribunal Supremo.

50. En el Japón, la oficina del Fiscal General resolvió durante 1995 5.476 casos de violaciones de las disposiciones penales de la legislación nacional sobre la protección del medio ambiente. En el período 1993 a 1995, 160 de los acusados fueron declarados culpables en los juicios formales ante los tribunales de primera instancia, la mayoría por violaciones de la Ley de limpieza pública y de eliminación de desechos, de las cuales el 75% correspondió a vertimientos ilegales. La pena más común fue la de prisión con sentencia suspendida.

51. En México, el Fiscal General Federal de Protección del Medio Ambiente, basándose en la legislación penal vigente, participó, desde que se estableció su oficina en 1982, en la tramitación de 115 quejas presentadas al Servicio nacional de orden público por una diversidad de infracciones ambientales. Esto representa una media de más de tres denuncias por mes; actualmente hay unos 88 casos en marcha.

52. España señala que, desde su creación en 1992 y hasta agosto de 1996, el Servicio Marítimo de la Guardia Civil había iniciado 237 causas por infracciones contra el medio ambiente y la ecología. Además, se habían cometido cinco delitos contra el medio ambiente con arreglo al Código Penal. El Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil proporcionó datos sobre infracciones ambientales denunciadas de 1991 a 1996, con arreglo a los cuales los enjuiciamientos por causas ambientales habían aumentado constantemente hasta alcanzar un máximo de 90.531 en 1995.

53. Los Estados Unidos proporcionaron información sobre diferentes elementos de las actividades relacionadas con delitos penales que abarcaba los años 1991 a 1994 e incluían tasas de denuncias, resultados, encarcelamiento o libertad vigilada y condenas. Las secciones se dividían en delitos ambientales y delitos contra la vida silvestre. El monto total pagado por los acusados por concepto de limpieza, multa, restitución, etc., va desde una media de 22 millones de dólares en los años 1991, 1993 y 1994 a más de 163 millones de dólares en 1992. Si bien en los años 1991 a 1993 se aplicó un número significativamente mayor de condenas de libertad vigilada en comparación con el encarcelamiento, esta diferencia fue más baja en 1994. La tasa de condenas llegó en promedio a casi el 87% durante los años mencionados.

E. Viabilidad de establecer un mecanismo adecuado para aplicar el derecho penal a la protección del medio ambiente

54. Austria acogió complacida las iniciativas internacionales para mejorar el intercambio de información y realizar una evaluación de la eficacia de las disposiciones penales para la preservación de los recursos naturales. Con respecto a la cuestión de si las sanciones que se podrían aplicar a un presunto infractor deberían regirse por el derecho penal administrativo o por el sistema de justicia penal, las sanciones penales tienen, sin duda, un efecto simbólico más profundo, especialmente cuando no se imponían. No obstante, dichas sanciones deben basarse en una noción generalmente acordada de sentido común, lo que ocurría con poca frecuencia respecto de las cuestiones ambientales, especialmente cuando se trataba de acusaciones de comportamiento negligente. Ahora bien, aun cuando en general sea cierto que los instrumentos del derecho penal se deben utilizar con la mayor prudencia posible, debe quedar sentado que hay ciertos delitos, especialmente respecto del sector ambiental, cuya gravedad es tal que las sanciones disponibles en virtud del derecho administrativo

ya no son suficientes para asegurar un castigo adecuado. En cuanto a la viabilidad de establecer un mecanismo apropiado para aplicar el derecho penal a la protección del medio ambiente, Austria destacó que el derecho penal relacionado con el medio ambiente en general tiene sólo una función secundaria dentro del conjunto de políticas y leyes ambientales. Por lo tanto, toda nueva mejora en las actuales normas de protección del medio ambiente deberán realizarse mediante iniciativas en el sector del derecho ambiental administrativo, teniendo en cuenta que los diversos compartimientos ambientales siempre serán explotados y utilizados en cierta medida con fines económicos y que será por lo tanto limitada la protección que se puede acordar. Si bien es cierto que la aplicación del derecho administrativo ambiental depende en cierta medida de una comprensión general de que el incumplimiento de las normas legales no será tolerado, el derecho penal sólo se deberá aplicar como *ultima ratio*, y deberá estar limitado a los casos más graves de daño ambiental. Desde un punto de vista más general, entre las cuestiones que se deben considerar en este contexto deben figurar la cuestión de la aplicabilidad del derecho penal, pero también todas las posibles aportaciones del derecho civil y administrativo (derecho de responsabilidad ambiental), así como el establecimiento de medidas apropiadas de prevención y supervisión.

55. Chipre también estuvo de acuerdo en que debía desarrollarse del derecho penal para proteger el medio ambiente de conformidad con normas internacionales, y en el establecimiento de un tribunal internacional para cuestiones ambientales, a fin de asegurar la observancia de dichas normas.

56. Finlandia destacó que la aplicación nacional de las convenciones internacionales sobre el medio ambiente recientemente había sido puesta de relieve en varios foros internacionales. En muchos casos se sugirió que, en lugar de elaborar nuevas convenciones, sería más eficaz mejorar la aplicación de las convenciones existentes. La intensificación de la función del derecho penal en la protección del medio ambiente parecía encajar bien en este contexto. Con referencia al establecimiento de un tribunal internacional para cuestiones ambientales, Finlandia expresó la opinión de que si bien podría haber casos penales con impacto transnacional que justificase su enjuiciamiento ante algún tribunal internacional, en la práctica los problemas serían de tal magnitud que podría ponerse en duda el carácter práctico de los esfuerzos por establecer un tribunal internacional. Además de los problemas de carácter general del establecimiento de un tribunal penal internacional, las diferencias materiales en el derecho ambiental de los diferentes países dificultaría el tratamiento internacional de casos de delitos ambientales, particularmente en lo que se refiere a la elección del derecho aplicable. En esta etapa, sería conveniente mantenerse al tanto de los progresos logrados en las actividades para establecer un tribunal penal internacional, planificado hace mucho tiempo, antes de iniciar actividades para crear un tribunal internacional especial para cuestiones ambientales. No obstante, Finlandia está de acuerdo en que se intensifiquen los esfuerzos por aplicar la justicia penal a la protección del medio ambiente. A nivel internacional, esto se podría realizar de dos maneras, a saber: recomendando que los Estados promulguen leyes sobre delitos ambientales e incluyendo disposiciones sobre los requisitos necesarios para que los Estados promulguen sanciones penales que garanticen el cumplimiento efectivo de ciertas disposiciones de los convenios internacionales sobre el medio ambiente.

II. INFORMACIÓN RECIBIDA DEL SISTEMA DE ORGANIZACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS Y DE OTRAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES

A. Sistema de las Naciones Unidas

1. *Secretaría de las Naciones Unidas*

57. El Departamento de Información Económica y Social y de Análisis de Políticas, que se ocupa de algunos aspectos de las cuestiones ambientales, no ha creado actividades relacionadas con la función del derecho penal en la protección del medio ambiente.

58. El Departamento de Servicios de Gestión y de Apoyo al Desarrollo mantiene información sobre leyes nacionales, tratados bilaterales y multilaterales, jurisprudencia y publicaciones sobre la función del derecho penal en la protección del medio ambiente, así como una lista de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de esta cuestión

59. La CEPE comunicó que en varias de sus decisiones y en declaraciones ministeriales se otorga especial importancia no sólo a la elaboración de instrumentos jurídicos regionales en la esfera del medio ambiente, sino también a las medidas complementarias pertinentes. En los últimos 20 años, la CEPE había elaborado ocho instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, cuatro convenios y cuatro protocolos sobre contaminación del aire, evaluación del impacto ambiental, accidentes industriales y aguas transfronterizas. Si bien estos instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes no contenían disposiciones específicas de carácter penal, incluían elementos importantes como el compromiso de adoptar medidas preventivas y la función de la población. La CEPE trabaja actualmente en la preparación de un proyecto de convención sobre el acceso a la información ambiental y la participación del público en la adopción de decisiones ambientales.

60. La CESPAP mantiene una gran colección de legislaciones marco ambientales de países de la región de Asia y el Pacífico que contienen disposiciones penales. La forma en que se hace cumplir la legislación ambiental se describe en el documento de la CESPAP de 1995 titulado *State of Environment Report in Asia and the Pacific* (Informe sobre el estado del medio ambiente en Asia y el Pacífico), en el que se señala que las sanciones se incrementaron durante el último decenio en esa región. Las sanciones administrativas, que son las que se han usado con más frecuencia en la aplicación de la ley ambiental, normalmente están especificadas en los reglamentos de aplicación. Abarcan el incumplimiento o la violación de prohibiciones, permisos y órdenes y estándares administrativos, y pueden dar lugar a la revocación o cancelación de los permisos así como a multas administrativas y otras penas. Con arreglo a los planes para hacer cumplir las disposiciones administrativas, las penas pueden a veces ser impuestas por el propio organismo de reglamentación. Las sanciones penales incluidas en la legislación ambiental promulgada durante el último decenio comprenden una amplia gama de multas, así como encarcelamiento. En algunos países, el producido de las multas se utiliza para apoyar el costo administrativo de mantener un sistema de lucha contra la contaminación. En otros, los tribunales pueden ordenar que las multas se utilicen para reparar el daño causado por el comportamiento contaminante. El encarcelamiento, por otra parte, parece ser un remedio extremo y, por consiguiente, se lo utiliza en contadas ocasiones salvo cuando se trata de casos de violaciones graves o flagrantes. Filipinas ha fomentado un criterio radical que consiste en el establecimiento de una Junta de Adjudicación de la Contaminación, con jurisdicción exclusiva para entender y decidir en casos de contaminación en el país. Además, en 1993 el Tribunal Supremo de Filipinas reconoció que los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales podían iniciar procedimientos judiciales para proteger el derecho de las generaciones presentes y futuras a un medio ambiente limpio. Por otra parte, Australia ha firmado varios acuerdos bilaterales sobre asistencia mutua en cuestiones penales, que también incluye la asistencia respecto de los delitos ambientales.

2. Órganos de las Naciones Unidas y otras entidades

61. El programa de trabajo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo contiene un componente sobre comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible. Este componente se refiere a los efectos de las políticas y los reglamentos ambientales sobre el acceso a los mercados y la competitividad.

62. El PNUD informó de que, con arreglo a su mandato, la iniciativa Capacidad 21, en el marco de la División de Medio Ambiente y Energía Sostenible del PNUD, está ayudando a varios países (en el marco de sus programas más amplios de creación de capacidad) a introducir o reforzar la legislación ambiental. Ahora bien, se hace hincapié en las actividades de creación de capacidad, particularmente en cooperación con el PNUMA a través del programa conjunto PNUD/PNUMA sobre derecho ambiental que se ejecuta en siete países africanos con el fin de crear o mejorar sus capacidades jurídicas.

63. El PNUMA se ocupa de la aplicación del Acuerdo de Lusaka sobre operaciones conjuntas de represión del comercio ilícito de fauna y flora silvestres, aprobado en septiembre de 1994 y puesto en vigor en diciembre de 1996. El Acuerdo de Lusaka es un arreglo regional cooperativo para combatir el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres, a fin de reducir y finalmente eliminar el comercio ilícito en especies silvestres estableciendo órganos con mecanismos eficaces de aplicación penal del derecho ambiental a nivel nacional y regional. A nivel regional, establece una fuerza de tareas multinacional permanente compuesta de oficiales encargados de hacer cumplir la ley de cada parte capaz de operar a través de las fronteras para combatir las actividades delictivas cometidas respecto del comercio ilícito de la vida silvestre. En sus actividades para aplicar el Acuerdo de Lusaka, el PNUMA trabaja estrechamente con la Organización Internacional de Policía Criminal, la secretaría del Convenio para reglamentar el comercio internacional en especies amenazadas de flora y fauna, y otros órganos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. El PNUMA y la División de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría están desarrollando arreglos cooperativos en el campo de la delincuencia ambiental. El PNUMA y la División se proponen cooperar en la aplicación del Acuerdo de Lusaka, así como en el campo del cumplimiento y la aplicación de las disposiciones penales del derecho ambiental a los niveles regional y nacional. Las esferas de cooperación previstas incluyen el suministro de asistencia jurídica en las investigaciones sobre vida silvestre transnacional, cursos de capacitación sobre delitos ambientales para oficiales de organismos encargados de hacer cumplir la ley, fiscales y jueces, y la elaboración de nueva legislación sobre vida silvestre. Además, el PNUMA comunica que se está ocupando de la cuestión de los delitos ambientales y su sanción en el marco de su programa de asistencia técnica en la esfera de la legislación ambiental, prestando asistencia técnica para la elaboración de leyes ambientales marco así como leyes sectoriales. Se continuará incluyendo disposiciones penales en las leyes nacionales, a medida que más y más países tomen conocimiento de la función del derecho penal en la protección del medio ambiente. En el marco del tema más amplio de las actividades ilícitas que afectan al medio ambiente, el PNUMA ha iniciado algunos estudios y actividades en el contexto de su administración de diversos instrumentos internacionales como el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación y la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres.

64. La Oficina Regional del PNUMA para América Latina y el Caribe suministró material sobre su Sistema de Información Jurídica, que incluye leyes y otros reglamentos relativos al tema, así como una bibliografía seleccionada de autores de la región. Por ejemplo, en 1992 Bolivia promulgó la Ley sobre medio ambiente, que incluye disposiciones sobre delitos ambientales en virtud de la cual todo acto que dañe o contribuya a dañar el medio ambiente, o que pueda producir un daño al medio ambiente, se considerará como un delito punible. La Ley dispone penas de multas y encarcelamiento hasta 10 años, con la posibilidad de considerar ciertas circunstancias agravantes. La Oficina Regional del PNUMA mantiene también información sobre el Código Penal mexicano, así como sobre la Ley venezolana de 1992 sobre derecho penal ambiental. La finalidad de esta última es, por una parte, definir actos que violen las disposiciones relativas a la conservación, la defensa y el mejoramiento del medio ambiente, y tipificarlos como delitos y establecer las sanciones conexas, y, por otra parte, determinar las medidas de precaución, restablecimiento e indemnización a que

pueden dar lugar. La Ley establece, por ejemplo, sanciones contra personas jurídicas que consisten principalmente en multas y prohibición de las actividades que causaron la contaminación por períodos de hasta tres años. Además, en 1995 la Oficina Regional del PNUMA, conjuntamente con la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico y el Fondo de Conservación de Puerto Rico en San Juan, organizó un seminario interamericano sobre responsabilidades por daño ambiental, en el que se incluyó la cuestión de la responsabilidad penal por los daños al medio ambiente.

65. El Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación está iniciando un programa sobre la aplicación del derecho ambiental. Los aspectos de las actividades para hacer cumplir la ley, incluidas las sanciones penales, ocuparán un lugar prominente en este programa. La instrucción por correspondencia es un componente central del programa, junto con seminarios y cursos prácticos de seguimiento especializados a nivel regional o subregional y actividades seleccionadas para crear una capacidad de derecho ambiental a nivel nacional. El programa está concebido para ayudar a los oficiales gubernamentales y de otros sectores a realizar actividades nacionales para mejorar la ordenación del medio ambiente con miras al desarrollo sostenible. En los diversos cursos de instrucción se hace hincapié en la aplicación de las leyes y los reglamentos ambientales. Si bien se destacan las medidas voluntarias y los incentivos, se presentan también las sanciones penales, especialmente en relación con el daño intencional a los recursos ambientales y los casos de hechos delictivos.

66. La Universidad de las Naciones Unidas ha organizado unos cuantos programas de capacitación en la esfera del derecho ambiental internacional, que se considera un tópico y aspecto muy importante de la buena gestión del medio ambiente.

3. Organismos especializados

67. Toda la legislación preparada por la FAO para sus Estados miembros con arreglo a proyectos de asistencia técnica contienen disposiciones penales pertinentes para la protección del medio ambiente. La Oficina de Asuntos Jurídicos de la FAO ha preparado directrices para facilitar la adopción y aplicación nacional del Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques que pescan en alta mar, aprobado por resolución 15/93 de la Conferencia de la FAO en su 27º período de sesiones, el 24 de noviembre de 1993. Las directrices incluyen la aplicación de sanciones para lograr el cumplimiento efectivo.

68. La OMS ha realizado una búsqueda a fondo y ha recuperado textos legislativos, adoptados durante los últimos cinco años, incluidas leyes y reglamentos de 18 países que contienen disposiciones penales relativas a la protección del medio ambiente. El resumen de los resultados obtenidos muestra que la legislación ambiental está distribuida en una serie de leyes que tratan de temas muy diferentes. En 1992, por ejemplo, la Argentina promulgó una ley que trata exclusivamente de los desechos peligrosos; en Queensland (Australia) se promulgó la Ley de operaciones de transporte (contaminación marina); Bélgica promulgó una ley sobre la prevención de la contaminación marina por los barcos; la República Checa promulgó una ley sobre la protección de la capa de ozono de la Tierra; en Estonia se promulgó una ley sobre la protección de las costas marinas y de agua dulce, las riberas y los bancos; y en Belice se promulgaron reglamentos sobre protección ambiental (limitaciones de las descargas de efluentes). Los textos se publican, en forma resumida, en la revista trimestral de la OMS titulada *International Digest of Health Legislation*.

69. La OMI envió un documento titulado "Status of international conventions relating to marine pollution of which IMO is depositary or responsible for secretariat duties" (Estado de las convenciones internacionales relativas a la contaminación marina de las que la OMI es depositaria o respecto de las cuales cumple funciones de secretaría), que ofrece información sobre cuestiones pertinentes de los tratados bilaterales y multilaterales concertados, incluida la legislación para asegurar su aplicación, e información sobre el estado de la aplicación de las convenciones internacionales a nivel nacional. Se hace también referencia al artículo 4 del Convenio de 1973 para la prevención de la contaminación por los barcos, en virtud del cual se pide a los Estados

signatarios que establezcan sanciones en virtud de la ley del gobierno del Estado bajo cuya autoridad funciona el barco, cualquiera sea la violación en que haya incurrido, y con arreglo a la ley de cualquier de las partes en cuya jurisdicción se haya producido la violación.

70. La ONUDI destaca que todo programa eficaz de reglamentación industrial del medio ambiente tiene cuatro componentes: normas, permisos, vigilancia del cumplimiento y medidas para hacer cumplir las normas. Estas últimas incluyen sanciones tanto civiles como penales. La ONUDI sugiere que en toda discusión de la aplicación de sanciones penales se reconozca también la importancia de las medidas de reglamentación complementarias de mando y control.

B. Organizaciones intergubernamentales

71. La Comunidad de Estados Independientes (CEI) comunicó que los jefes de Gobiernos de la CEI han firmado un acuerdo de cooperación relativo a la protección ecológica y ambiental, por el que se crea un Consejo Interestatal del Medio Ambiente que administra un Fondo Interestatal del Medio Ambiente para la aplicación de programas ambientales coordinados. Las partes acordaron elaborar y aplicar una política coordinada sobre ecología y protección del medio ambiente natural, en particular con respecto a los requisitos y normas de seguridad relativos a los envíos transfronterizos de cargamentos peligrosos y radiactivos. Los Gobiernos de los Estados miembros de la CEI acordaron mantener en vigor los reglamentos en el territorio de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviética, a la espera de la adopción de instrumentos internacionales o la elaboración de nuevos instrumentos unificados.

72. El Consejo de Europa comunicó que su comité permanente encargado de cuestiones penales, es decir, el Comité Europeo de Problemas Penales, aprobó en junio de 1996, tras casi cinco años de labor, el proyecto de Convención sobre la protección del medio ambiente por conducto del derecho penal. Este proyecto se presentó al Comité de Ministros para su adopción, pero quedan todavía algunas cuestiones técnicas por resolver.

73. La Organización Internacional para las Migraciones, conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Grupo de Políticas sobre Refugiados, organizó recientemente un simposio sobre el tema "Desplazamientos de población inducidos por el medio ambiente e impactos ambientales de las migraciones masivas". El resultado principal del simposio fue la adopción de una declaración de principios que establece un marco para las medidas de prevención, mitigación y rehabilitación en zonas ambientalmente degradadas.

74. La secretaría de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) señaló que en 1994 los jefes de Estado y de gobierno habían destacado su voluntad de adoptar las medidas necesarias para aplicar diversos arreglos y convenciones internacionales relativos a la protección del medio ambiente. Declararon su intención de trabajar junto con las instituciones y organizaciones internacionales pertinentes para asegurar el mantenimiento de normas ambientales en la zona de la OSCE. Además, los temas principales de tres seminarios de la OSCE realizados en los últimos dos años se referían a las asociaciones mundiales y regionales en la esfera de la ordenación del medio ambiente, los mecanismos reglamentarios del medio ambiente y la transferencia de tecnologías ambientalmente inocuas, la cooperación internacional en la protección del medio ambiente y la promoción del marco jurídico y económico para un desarrollo ambientalmente sostenible.

C. Organizaciones no gubernamentales

75. La Asociación para la Conservación del Caribe comunicó que la Biblioteca Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de las Indias Occidentales había desarrollado y mantenía una base de datos sobre legislación ambiental en la región del Caribe. La Facultad tenía también programas en marcha sobre derecho ambiental.

76. Muchas organizaciones miembros de Amigos de la Tierra se ocupan de cuestiones jurídicas, ya sea en forma individual, conjunta o a nivel de toda la red de organizaciones. Además de investigaciones, estas actividades suelen incluir actividades de promoción y campañas para mejorar la legislación y para aumentar la eficacia de las medidas de aplicación o represión de violaciones de las leyes ambientales. Por ejemplo, Amigos de la Tierra coordina un proyecto sobre tala de árboles ilícita en cuatro países tropicales, que está a cargo de sus respectivas asociaciones miembros. Dado que este tipo de coordinación es relativamente nuevo en una organización más bien descentralizada, no existe ninguna base de datos central.

77. La Asociación Internacional de Abogados compila información sobre la aplicación de sanciones penales con arreglo a las legislaciones ambientales de varios países. Por ejemplo, con respecto a los Países Bajos, se determinó que casi todas las normas se pueden aplicar por medio de sanciones penales. El instrumento jurídico más importante para la aplicación de sanciones penales en virtud de la legislación ambiental es la Ley sobre delitos económicos, que dispone sanciones como encarcelamiento, multas, cierre temporal de una empresa o nombramiento con carácter temporal de un interventor o administrador, y la publicación del fallo. Además, se pueden aplicar medidas que incluyen el restablecimiento de la situación original, la reparación del daño y el decomiso de las ganancias económicas derivadas del acto delictivo. Con respecto a las iniciativas para hacer cumplir la ley, los Países Bajos adoptaron en 1989 un plan nacional del medio ambiente. Se añadió personal de supervisión a los departamentos gubernamentales locales, se amplió la fuerza de policía y se nombró a por lo menos un fiscal en cada distrito judicial para asegurar la aplicación de las leyes ambientales. Hay planes para estructurar la cooperación entre las autoridades gubernamentales y la policía mediante el establecimiento de equipos de aplicación que estarían encargados, entre otras cosas, de la investigación de delitos penales. Ya se cuenta con una estructura de ese tipo para los delitos ambientales graves. En cuanto a las estadísticas, el número de casos penales aumentó rápidamente de 4.000 en 1992 a 15.000 en 1995. En el 83% de los casos la sanción impuesta fue de multa. Ahora bien, los infractores ambientales se ven confrontados cada vez más con penas de encarcelamiento; de 1994 a 1995 las sentencias a penas de prisión se duplicaron.

78. El Centro Internacional de Investigaciones y Estudios Sociológicos, Penales y Penitenciarios publicó en 1993 un estudio amplio titulado *The Protection of the Environment and Penal Law* (La protección del medio ambiente y el derecho penal). Este documento trata el tema desde diferentes perspectivas, incluida la cooperación internacional y la experiencia de ciertos países, particularmente la de Italia.

79. El Consejo Internacional sobre el Derecho del Medio Ambiente, en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus recursos, mantiene grandes bases de datos y colecciones de tratados internacionales, legislación nacional y literatura relativa al derecho ambiental. Ahora bien, en estas colecciones hay muy poco derecho penal, ya que éste no ha sido el principal tema de la labor del Consejo Internacional. Por ejemplo, sólo unos 50 artículos de la colección legislativa tienen referencias cruzadas relativas al derecho penal, y sólo muy pocas se refieren al delito transnacional. Lo mismo puede decirse de la literatura. En su mayor parte, el material se refiere a criterios nacionales para hacer cumplir las leyes ambientales por conducto del derecho penal. Sólo en unos pocos casos se plantean aspectos transnacionales, como las expediciones transfronterizas de desechos y el contrabando en contravención de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. El Consejo Internacional y la División de Prevención del Delito y Justicia Penal están estudiando la forma de asegurar un intercambio regular de información.

80. La Unión Interparlamentaria prepara cada año un documento sobre la situación de la ratificación de los principales instrumentos internacionales en la esfera del medio ambiente y lo envía a sus parlamentos miembros.

81. La Federación Japonesa de Asociaciones de Abogados mantiene información sobre la función del derecho penal en la protección del medio ambiente del Japón, que abarca cuestiones como la gestión de los desechos y la protección de la naturaleza. En octubre de 1996, la Federación presentó una opinión por escrito sobre la

prevista reforma de la Ley japonesa de eliminación de desechos, en la que se pedía que las modificaciones incluyeran, entre otras cosas, el fortalecimiento de las sanciones para asegurar un efecto disuasorio, el establecimiento de un fondo para reparar los daños al medio ambiente y disposiciones para hacer responsables a los generadores de desechos por los daños causados al medio ambiente.

82. La Asociación Internacional de Jóvenes Abogados mantiene una colección de informes amplios de varios abogados, con información sobre la función del derecho penal en la protección del medio ambiente en sus respectivos países. Por ejemplo, se comunicó que en octubre de 1996, el Presidente de los Estados Unidos había anunciado la Ley de los Estados Unidos sobre delitos ambientales y su sanción. Ahora bien, hasta el 1º de noviembre de 1996 la Ley no había recibido todavía el respaldo oficial del Congreso. De promulgarse esta ley, la iniciativa incluiría mecanismos de aplicación nuevos y ampliados para investigadores y fiscales ambientales, y establecería una mayor coordinación de las actividades a nivel federal, estatal y local en la esfera de las sanciones penales por contravenciones ambientales. La propuesta contiene también disposiciones para obtener el reembolso de los gastos de la investigación y el enjuiciamiento penal de las personas condenadas por violaciones penales de una ley ambiental federal o por la conspiración para violar dichas leyes. Un examen de los acuerdos de culpabilidad y las sentencias penales por cuestiones ambientales aplicadas recientemente indica que la aplicación del derecho penal al medio ambiente en los Estados Unidos continúa teniendo alta prioridad e implica sanciones graves para los violadores. Por ejemplo, en 1996 se aplicaron multas penales y sanciones civiles por valor de 22 millones de dólares a una empresa y algunos de sus altos directivos por violaciones de la Ley de aguas limpias. Se aplicaron también multas por valor de 1,5 millones de dólares, la pena máxima permitida, contra una empresa por violaciones de las normas sobre eliminación de desechos peligrosos. Además, la empresa recibió una sentencia suspendida de cinco años y debió impartir educación ambiental a sus empleados.

III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

A. Monografía sobre creación de capacidad

83. Como parte de la iniciativa Capacidad 21 del PNUD, la División, en cooperación con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas de Investigaciones sobre Justicia y Delincuencia, preparó la "Monografía sobre el desarrollo de la capacidad para la imposición por vía penal de la legislación protectora del medio ambiente". El PNUD está trabajando para combinar esa monografía con otra sobre creación de capacidad preparada por el PNUMA, a fin de proporcionar una publicación amplia en la esfera del derecho ambiental y las actividades para hacer cumplir las leyes desde la perspectiva de la creación de capacidad. En la publicación combinada se determinarán esferas en que se podrían desarrollar y aplicar proyectos concretos en materia de la imposición por vía penal del derecho ambiental, y se propondrán elementos en los que se podrían centrar las actividades de asistencia técnica, tales como la preparación de legislación, la creación de instituciones, los instrumentos de imposición, la capacitación y la educación.

B. Proyectos de cooperación técnica

84. Se han preparado propuestas de proyectos para la protección del medio ambiente a través del derecho penal en los países en desarrollo de habla inglesa del Caribe y del Pacífico Sur. Ambas regiones deben hacer frente a graves problemas ambientales. El crecimiento de las poblaciones, la expansión del turismo, las actividades industriales y la pesca excesiva son algunas de las causas de estos problemas. Se requiere asistencia para elaborar legislación nacional, aplicar la legislación recientemente promulgada, establecer los marcos institucionales necesarios y un sistema de distribución de datos, e impartir capacitación a oficiales encargados de hacer cumplir la ley.

85. Las propuestas de proyectos prevén el establecimiento de un sistema reformado de derecho penal, equipado para actuar como instrumento eficaz en la protección del medio ambiente mediante el suministro

de asistencia a los niveles nacional y subregional. Los proyectos están concebidos para alcanzar este objetivo mediante: a) el suministro de asistencia en la preparación de nuevas directrices de política, normas y reglamentos; b) el suministro de más asistencia para el establecimiento de un sistema de permisos ambientales y su vigilancia; c) la organización de programas de capacitación para personal ejecutivo de organismos administrativos y de cumplimiento de la ley, y de justicia penal; d) la preparación de un manual de normas para practicantes, así como el suministro de asistencia técnica para el establecimiento de una base de datos con miras a almacenar y recuperar información pertinente; e) el fomento de la participación de todos los ciudadanos interesados, poniendo en práctica disposiciones legislativas sobre derecho ambiental y facilitando la educación ambiental; y e) la facilitación del intercambio de información y experiencias entre los países de la región interesada.

C. Base de datos

86. La División ha establecido una base de datos computadorizada con toda la información de que dispone sobre la cuestión de la aplicación del derecho penal a la protección del medio ambiente, incluidas las legislaciones nacionales, los tratados bilaterales y multilaterales y las publicaciones.

D. Lista de expertos

87. A fin de recibir información amplia y con carácter continuado sobre la función del derecho penal en la protección del medio ambiente, la División ha establecido una lista de expertos que abarca a 200 expertos de 54 países. Estos expertos proporcionan regularmente información sobre la función del derecho penal en la protección del medio ambiente en sus respectivos países, así como sobre la viabilidad de ejecutar proyectos de asistencia técnica.

IV. CONCLUSIONES Y MEDIDAS QUE SE REQUIEREN DE LA COMISIÓN

88. El derecho penal debe cumplir una función fundamental en la protección del medio ambiente. Toda respuesta amplia y equilibrada a la delincuencia ambiental abarca remedios administrativos, civiles y penales. Ahora bien, para combatir la delincuencia en el campo particular del tráfico ilícito de sustancias nucleares y peligrosas y especies amenazadas, el principal instrumento debe ser el derecho penal, ya que las sanciones penales, al tipificar ciertos comportamientos con la aplicación de una sanción penal correspondiente, tiene un mayor efecto de disuasión.

89. Si bien varios países han tomado medidas para crear legislación eficaz y uniforme para combatir la delincuencia ambiental mediante la promulgación o revisión de las leyes que tratan de esta cuestión, es necesario alentar a otros países para que hagan lo mismo. Las leyes ambientales deben ser fáciles de aplicar y las sanciones penales se deben utilizar en forma proporcional a los daños causados al medio ambiente. Se debe estudiar la posibilidad de establecer la responsabilidad corporativa, ya que el principio de la responsabilidad personal rinde ineficaz el derecho penal en un campo en que la degradación ambiental se atribuye principalmente a entidades privadas y públicas. Las leyes deben reconocer y salvaguardar el medio ambiente como un valor per se.

90. Pese a las ventajas de emplear un sistema eficaz de derecho penal para castigar los delitos ambientales, en la mayoría de los países la aplicación de sanciones penales todavía está en su infancia. Se debe estimular a los países a que hagan cumplir sus leyes ambientales y enjuicien a los infractores ambientales. Esto proporciona una excelente oportunidad para modificar comportamientos indiferentes de empresas e individuos en lo que hace a la contaminación del medio ambiente. Tradicionalmente, las legislaciones penales tratan de castigar y rehabilitar al delincuente y disuadir a otros de cometer actos similares. La aplicación estricta pero responsable del derecho penal en este contexto podría disuadir, por ejemplo, a los que realizan actividades con sustancias peligrosas de que no vale la pena correr el riesgo de violar las normas sobre procedimientos de

manipulación y eliminación, privando de esta forma a los que realizan actividades ilícitas con sustancias peligrosas de oportunidades lucrativas de negocios. De esta forma, la imposición penal de las normas ambientales puede cumplir su función en los esfuerzos mundiales por proteger los recursos irremplazables de un planeta frágil.

91. Las actividades de los Estados miembros y las organizaciones pertinentes subrayan la importancia de continuar las deliberaciones sobre la función del derecho penal en la protección del medio ambiente con miras a elaborar políticas más viables. En este contexto, se debe alentar a los Estados miembros a que elaboren leyes amplias sobre delitos ambientales, y a que ayuden a los oficiales encargados de hacer cumplir la ley para que puedan cumplir sus funciones de manera eficaz y razonable cuando se trate de delitos ambientales, proporcionándoles la capacitación adecuada sobre la forma de abordar esta forma de delincuencia.

92. Se requiere la orientación de la Comisión para desarrollar una estrategia relativa al fortalecimiento de la función del derecho penal en la protección del medio ambiente, particularmente en los países en desarrollo y en los países con economías en transición. A este respecto, y sobre la base de las respuestas recibidas de los gobiernos, resumidas en el presente informe, la Comisión quizá desee considerar la viabilidad de preparar una ley modelo sobre delitos ambientales, así como un manual para practicantes, con miras a asegurar una respuesta rápida a las peticiones de asistencia de los Estados Miembros. Para esto se necesitará una cooperación estrecha con organismos y programas pertinentes, tales como el PNUD, el PNUMA, el Banco Mundial y otras entidades.