

## POLÍTICA AMBIENTAL Y DE LOS RECURSOS NATURALES

### *I. El patrono de mi sillón académico y un punto de aproximación a sus teorías científicas*

En mi vida han acaecido tres episodios que, considerados cada uno aisladamente, parecerían ser meramente casuales, pero que reiterados y mirados como un conjunto, adquieren el valor de símbolos, con los que la Divina Providencia pareciera haber querido significarme algo.

El primero ocurrió hace apenas cincuenta años, en junio de 1934. Por entonces la Institución Mitre laureaba anualmente trabajos de investigación científica de alumnos del último año de la Universidad. Ese año, que fue el del fallecimiento del Dr. Ángel Gallardo, todos los premios de la Institución Mitre llevaron su nombre. En la fecha que mencioné dicha Institución me otorgó un premio instituido para el ramo de las ciencias jurídicas.<sup>1</sup> De tal modo apareció en mi vida, por primera vez, la imagen de su figura consular en el campo de las ciencias naturales y de la política.

El segundo sucedió en agosto del año pasado, cuando los miembros de esta Corporación acordaron elegirme para ocupar un sillón y ocurrió que me cupo en suerte ¡el que está colocado bajo el patronazgo de Ángel Gallardo!

El tercero —con el cual la simbología a que aludí adquiere para mí relevancia— ocurrió cuando leí la tesis doctoral de Gallardo sobre las causas de la multiplicación de

<sup>1</sup> Laureando un estudio reproducido en mi libro *Ensayos sobre la materia impositiva en el derecho público provincial* (Mendoza 1935; ed. J. Verdguer).

las células, publicada en 1902 con el título de *Interpretación dinámica de la división celular*. Éste fue aquél de sus trabajos que le dio más renombre internacional en el mundo científico. Su teoría se basa en que en cada célula se forman husos convergentes a polos de cargas opuestas, los que determinan la división y multiplicación de aquéllas. Esos husos son, según él, manifestaciones de fuerza actuantes en la materia viva. Esta fue la gran intuición de Gallardo naturalista, quien comprendió que la biología celular se ciñe a las mismas leyes simples de la Naturaleza que rigen fenómenos macroscópicos y a las que, más tarde, los físicos acudirían para explicar el comportamiento atómico. Pues, aunque en otra dimensión (de escala muchísimo menor) en la materia inerte —en cada átomo—, también actúan de modo semejante fuerzas energéticas, que determinan los movimientos de electrones en torno al núcleo del átomo, y dentro del núcleo el rotar de neutrones y protones. Esos movimientos deciden el comportamiento del átomo que integran, y posibilitan nada menos que su fisión. La fisión atómica tuvo su primera repercusión política en Hiroshima, en 1944.

Gallardo, originariamente ingeniero civil, al doctorarse en ciencias naturales, intuyó este paralelismo de la influencia de factores energéticos entre la materia inerte y los seres vivos. Afirmaba, décadas antes de Einstein, “la necesidad de concordar en las nociones fundamentales de energía y materia, indestructibles ambas y sometidas al mismo principio de conservación”<sup>2</sup> y citaba a Lord Kelvin, inmediato precursor de Einstein. Como entreviendo el futuro, Gallardo agregaba que la “física clásica renueva hoy sus cuadros para dar cabida a muchas manifestaciones de la energía que ni se sospechaban hace pocos años”. Osvaldo Loudet, desde esta misma tribuna, acotó al respecto que Gallardo “en el estudio de los seres vivos descubrió las misteriosas matemáticas de un creador”<sup>3</sup>.

El decisivo influjo de la energía, tanto en la materia viva (intuido por Gallardo) como en la inerte (descubierto a partir de las teorías de Max Planck, Einstein y Bohr),

<sup>2</sup> ANGEL GALLARDO, *Interpretación dinámica de la división celular* (Buenos Aires 1902; imp. E. Coni), p. 92 y ss.

<sup>3</sup> OSVALDO LOUDET, en *Ángel Gallardo - Bosquejo de una vida*, “Anales” de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, t. X (1981), p. 439.

trasciende también al campo social y político, como veremos luego. Pero no quiero pasar a comentarlo sin remarcar que para mí, la sabiduría y eficiencia con que Gallardo, un naturalista, actuó en el campo de la política —como Embajador de Yrigoyen primero y como Canciller de Alvear después— sin haber tenido experiencia preliminar en actividades de esa laya, derivó de su previo y genial descubrimiento como científico de leyes básicas de la Naturaleza; de su intuición subconciente de que éstas —como lo propugnó Confucio quinientos años antes de Cristo— deben presidir también las relaciones interhumanas, sobre las cuales versan las ciencias políticas y sociales; y de haber actuado como político en consonancia con aquellas leyes naturales.

He leído con fruición su autobiografía <sup>4</sup>, deliciosa crónica de su vida familiar —uno de cuyos protagonistas es nuestro colega en esta Academia— memorias ésas que parecieran ser notas taquigráficas tomadas en sesiones imaginarias de recapitulación, en las que él pensara en voz alta. Su candidez e ingenuidad exhiben su altísima calidad humana, que le hizo alcanzar el lugar prominente que ocupa en los anales de nuestra historia. Me siento pues altamente honrado por sentarme en su sillón, y soy conciente de la responsabilidad que significa hacerme digno de ello.

## II. *El tema de las relaciones humanas con la Naturaleza ingresa en la Academia*

Hasta la década iniciada en 1920, tanto las Ciencias Políticas como las Jurídicas sólo se ocuparon de las relaciones interhumanas, es decir, de los seres humanos entre sí, de los hombres con las instituciones políticas, sociales o empresariales creadas por ellos; o de dichas instituciones entre sí. En suma de las relaciones *hombre-hombre*.

A partir de la creación en la primera década de este siglo, en los EE.UU., del Movimiento Conservacionista de los Recursos Naturales, liderado por Gifford Pinchot <sup>5</sup> y

<sup>4</sup> ÁNGEL GALLARDO, *Memorias para mis hijos y nietos* (Buenos Aires 1982; ed. Academia Nacional de la Historia).

<sup>5</sup> GIFFORD PINCHOT, *Breaking new grounds* (N. York 1947; ed. Harcourt & Grace).

de su rápida difusión por todo el orbe, las ciencias políticas, y también las jurídicas, comenzaron despaciosamente a versar también sobre las relaciones *hombre-cosas*, con prescindencia de si intereses individuales de otros hombres estaban vinculados a esas cosas. Verbigracia: algunas políticas —instrumentadas por leyes— vedaron que los hombres talaran ciertos árboles, o cazaran ciertos animales, no porque otros hombres tuvieran intereses competitivos sobre ellos, sino simplemente por la necesidad de preservar determinados bosques o especies animales en interés de una colectividad, o de la Humanidad entera.

Este nuevo orden de relaciones, esta nueva temática como objeto de las ciencias políticas y jurídicas, tuvo a partir de entonces sucesivas ampliaciones y distintos enfoques conceptuales, que llevaron primero a definir políticas, tanto para el desarrollo como para la conservación de los recursos naturales, y su consiguiente instrumentación jurídica. En nuestro país, me cupo al respecto el privilegio de crear las primeras cátedras de Régimen Jurídico de los Recursos Naturales, hace ya un cuarto de siglo, primero en la Universidad del Salvador y al año siguiente en la Católica de Buenos Aires.

A partir de, y como consecuencia de la Conferencia sobre el Ambiente Humano, reunida en Estocolmo en 1972 por las Naciones Unidas, esa temática, antes limitada a los recursos naturales, fue ampliada y transformada, dando origen a la Política y al Derecho Ambientales, que versan sobre recursos naturales, pero también sobre otros elementos que no lo son. Quienes cultivamos esta nueva rama de las ciencias jurídicas hemos sido llamados "iusambientalistas". Apenas dos años después de Estocolmo, en 1974, me tocó organizar y presidir las Primeras Jornadas Argentinas de Derecho Ambiental<sup>6</sup> que constituyeron su piedra liminar entre nosotros y en las que participaron algunos distinguidos invitados de países vecinos.

Hoy, en tanto que la Universidad de Buenos Aires anuncia, lamentablemente, su intención de suprimir el cursado obligatorio de la materia "Régimen Jurídico de los Recursos Naturales", incorporada en 1972 a su Plan de Estu-

<sup>6</sup> Asociación (Argentina) para la Protección del Ambiente (APA), *Primeras Jornadas Argentinas de Derecho Ambiental* (Buenos Aires 1974), 2 Vol.

dios<sup>7</sup>, felizmente la Universidad Nacional de Cuyo acaba de anunciar que en 1988 empezará a funcionar en su Facultad de Derecho el primero de los dos cursos de una cátedra de Derecho Ambiental. Desde 1977, tiene en su Facultad de Ciencias Políticas un curso de Administración de los Recursos Naturales.

Con mi acceso a esta Corporación es en verdad el iusambientalismo quien entra en ella. La Escuela Argentina de Iusambientalistas comenzó a formarse a principios de la década de 1960, y está integrada por distinguidos miembros, cuyo prestigio colectivo ha trascendido los límites nacionales, para ser definida allende el océano como una línea de pensamiento distinta de las europeas y representativa de un pensar argentino diferente.<sup>8</sup> La Sociedad Argentina para el Derecho y la Administración del Ambiente y los Recursos Naturales, SADARN, creada en 1977, nuclea a nuestros iusambientalistas. A su impulso nació otra institución, ésta de ámbito continental: la Comisión Interamericana de Derecho y Administración Ambiental, CIDAA (integrada además de SADARN por organizaciones similares de Brasil, Colombia, Chile, México, Uruguay y los EE.UU.), la que sesionó por primera vez en Buenos Aires en 1981.<sup>9</sup> Son ellas, más que yo —mi persona es lo que menos cuenta— quienes transponen hoy el portal de acceso a esta corporación. Lo que importa es que la temática ambiental está desde ahora inscrita en su quehacer.

### *III. La metodología de las decisiones políticas y la problemática ambiental*

Esta tribuna servirá en primer y preferente lugar, para debatir la teoría de la toma de decisiones en materia de política ambiental.

Hace cuatro años, en este mismo podio, nuestro colega

<sup>7</sup> Ver revista "Ambiente y Recursos Naturales", Vol. II, N° 1, pág. 14 (Buenos Aires, En.-Mar. 1985; ed. "La Ley"), *Carta abierta al Decano de la Facultad de Derecho*.

<sup>8</sup> ALEXANDER KISS en *Revue Juridique de l'Environnement*, 1981, I, p. 72.

<sup>9</sup> Comisión Interamericana para el Derecho y la Administración Ambiental, *El principio contaminador - pagador. Aspectos jurídicos de su adopción en América* (Buenos Aires 1983; ed. Fraterna).

Mario Justo López<sup>10</sup> planteaba sus dudas sobre la identidad y contenido de la Ciencia Política. De laya similar serían las mías respecto de la Política y el Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, si no fuera porque creo que la autonomía de las ramas de una ciencia es cuestión semántica.<sup>11</sup> Somos dados a adjudicar nombres a sectores de la política o de otras ciencias, solamente por comodidad didáctica, o por intereses burocrático-docentes. El Derecho es uno solo y la Política también. O al menos quienes practicamos uno y otra deberíamos procurar la unidad, y no pujar por soluciones sectoriales, que fallan por serlo y por perder por eso la visión del conjunto. Los compartimentos estancos sirven para prevenir naufragios en las aguas. En cambio las sociedades y organismos compartimentados hacen agua, o se hunden, precisamente a causa de ello.

En el mismo discurso López enumeraba como uno de los temas de necesaria inclusión en la Ciencia Política la teoría de la toma de decisiones. Parece que los iusambientalistas argentinos hemos errado al promover antes el progreso del derecho que el de la política ambiental, siendo que ésta debe preceder a aquél, pues la ley no es un fin en sí misma sino uno de tantos instrumentos de ejecución de las políticas.

La toma de decisiones envuelve técnicas que deben tener un lugar prominente en la ciencia política moderna. Esta queda trunca cuando se agota en el estudio de las garantías de los derechos individuales, y del sistema de contrapesos en el funcionamiento de los poderes del Estado que son indispensables, pero que no delimitan el confín de esa Ciencia. Lawrence Lynn escribía en 1980<sup>12</sup> sobre los métodos de diseño de las políticas públicas, y el correlativo uso de las técnicas de análisis de políticas. Edward S. Quade publicó en 1982<sup>13</sup> la segunda edición revisada de su penetrante estudio de las técnicas de análisis para la toma de

<sup>10</sup> MARIO JUSTO LÓPEZ, *Estado actual de la ciencia política* en "Anales" de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, t. X (1981), p. 439.

<sup>11</sup> Ver mi *Education on Environmental law*, en "The Environmentalist", t. 1 (1981), p. 259 (ed. en Lausana).

<sup>12</sup> LAWRENCE LYNN, *Designing public policy. A case book on the role of policy analysis* (Santa Mónica 1980; Goodyear Publishing Co).

<sup>13</sup> EDWARD S. QUADE, *Analysis for public decisions* (N. York 1983; 2ª ed., North Holland).

decisiones públicas, concluyéndolo con el examen de la contraposición —que sólo es aparente— entre analistas y decisores políticos. Contraposición inexistente, porque las motivaciones de los políticos son uno de los factores que deben ser tomados en consideración por analistas. Contemporáneamente Peter Rossi y Howard Freeman publicaron también <sup>14</sup> un enfoque sistémico de las técnicas de evaluación política, incluyendo la del impacto predecible de las políticas en la sociedad. Esto, para no citar sino los más destacados de los numerosos estudios de este tema.

Y volviéndome ahora a la materia central de mi exposición —el medio ambiente o entorno— me parece necesario recordar que ya hace doce años, en ocasión del 9º Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, reunido en Montreal (agosto de 1973), Fred Incho y Lester Milbrath fueron autores del documento general titulado *El problema ambiental como problema político: una agenda de preocupaciones ambientales*, allí debatido. Otros 18 documentos versaron alrededor de ese tema central.<sup>15</sup>

#### IV. Energía y ciencias políticas

Pero ¿dónde está el *quid* de la influencia del medio ambiente sobre el hombre y las instituciones políticas por él creadas? Para mí, en la cúspide se halla la energía, que es un elemento de la Naturaleza. Ella influye sobre los demás elementos de la Naturaleza, y también sobre el Hombre, que es parte y no dueño y señor de ésta.

<sup>14</sup> PETER H. ROSSI & HOWARD E. FREEMAN, *Evaluation - A systematic approach* (Beverly Hills 1982; ed. Sage Publications).

<sup>15</sup> International Political Science Association, *9th Congress, Montreal 1973, Proceedings* (Ottawa 1974). Además del citado en el texto, en sesiones especiales se debaten documentos sobre los siguientes subtemas:

a) *Problemas conceptuales y de medición en la evaluación de la calidad de vida* (con documentos escritos por Michael Whitbread, Daniel Cappon, David Christian, Timoty Reid y Peter House).

b) *Estructuras legales, económicas y sociales estimulantes del cambio para producir modos de comportamiento más ecológicamente apropiados* (documentos de Stuart Nagel, Leslie Ross Jr., H. Crane Miller, Dean Mann y Christopher Bo Bramsen).

c) *Estructuras institucionales y jurisdiccionales necesarias para la formulación y ejecución de la política ambiental* (documentos de O. P. Duvidi, Kauko Sipponen, Lynton Caldwell, Donald Kelley et al., Lennart Lundquist).

d) *Limitaciones ambientales al desarrollo nacional* (documentos de Andras Szesztay, Joao A. de Araujo Castro, Hans Kruse).

La energía está presente en y equivale a la materia, inerte o viva, como lo descubrió Einstein. Tanto la energía que nos viene del sol, como la que reconoce otras fuentes cósmicas. La energía solar, actuando sobre el ácido dioxirribonucleico (ADN) y el trifosfato de adenosina (ATP) y mediante el proceso de fotosíntesis, es la fuente de todas las formas de vida de nuestro planeta <sup>16</sup>, comenzando por dar hálito vital a las formas rudimentarias de la vida vegetal y animal. Éstas —cadena alimentaria mediante— son las fuentes nutricias de las manifestaciones más desarrolladas de la vida animal, incluido el Hombre.

La energía solar también tiene resultantes inertes: el carbón y el petróleo provienen de la acumulación de los efectos de aquélla.

Otras formas energéticas —cósmicas, ya no solares— tales como la energía de la gravedad, influyen también considerablemente en la vida de nuestro planeta y de sus ocupantes, determinando la rotación de la tierra, la sucesión de estaciones, y es uno de los factores de la generación hidroeléctrica.

Todo esto lo intuyó la sabiduría helénica, cuando deificó los cuatro elementos esenciales de la Naturaleza: la tierra, el agua, el aire y el fuego (al que nosotros incluimos en la energía). Y también inspiró a Miguel Ángel cuando, para representar en la Capilla Sixtina cómo Dios creó el Universo, hizo saltar una chispa —forma de energía— que da la vida, del dedo del Señor al de Adán, primer ser humano.

La base energética, esto es los elementos energéticos sobre los que en cada momento y lugar reposa una civilización dada, determinan decisivamente el tipo de instituciones —públicas y privadas (empresariales)— que preside la organización y actividad de esa colectividad.<sup>17</sup> Esto es lo

<sup>16</sup> FREEMAN DYSON, *La energía y el universo* (Madrid 1975; Alianza Editorial); HOWARD & ELISABETH ODUM, *Energy Basis for man and nature* (N. York 1976; Mc Graw Hill ed.); RITCHIE CALDER (ed.), *Energy. The fuel of life* (N. York 1979; Bantam ed.), p. 18 y 22.

<sup>17</sup> La civilización pastoril, por ejemplo, que energéticamente se basaba en la fuerza de los animales y en el consumo de leña, imponía a los hombres migrar constantemente para pastar los animales y recoger leña, y determinaba una economía nómada y rudimentaria, manejada por una institución gubernamental —el jefe de la tribu— también rudimentaria, acorde con ese estilo de vida. Varias etapas históricas después —hoy— la base energética son los yacimientos de petróleo y gas; la energía hidroeléctrica y la nuclear. La energía —a la inversa de durante la civilización pastoril— es hoy transportada desde

que Jeremy Rifkin ha demostrado con agudeza en su penetrante estudio sobre la entropía y las bases energéticas de las civilizaciones a través de la Historia.<sup>18</sup> Concordando con Rifkin, pero escribiendo antes que él, hace once años, al estudiar la crisis energética, Lynton Caldwell analizaba en profundidad la influencia de la energía en las instituciones sociales y políticas, diciendo que “una política energética que contempla únicamente los factores de la generación y uso de la energía pero omite considerar los fines para los que la energía es hecha disponible, y su subsecuente cadena de consecuencias, nunca podrá ser adecuada”.<sup>19</sup> Coincidentemente, Richard Carlson *et al.* describían en 1982, a base de escenarios hipotéticos, cómo el gobierno del Estado de California puede determinar los valores humanos y los estilos de vida futuros de su población, a través de la política energética que adopte y la legislación que ponga en práctica.<sup>20</sup>

A las causas de la influencia de la energía en la vida de las sociedades se vinculan estrechamente otras leyes de la Naturaleza: las de la termodinámica. Según la primera de ellas, en la Naturaleza, tanto la materia como la energía se conservan y nunca desaparecen, sólo se transforman, aserto que incluye al ser humano. La segunda es la ley de la entropía, según la cual todo uso de energía engendra otra forma de energía de calidad inferior. La diferencia cualitativa entre ambas se llama entropía. Esta conlleva asociado desorden, tanto físico como institucional, como lo apuntó Jorge Bilbao en la revista “Energía” de la UADE.<sup>21</sup> El mejor ejemplo de este aserto son las ya mentadas consecuencias, tanto físicas como institucionales, de la explosión de Hiroshima.

Una sociedad que se abastece de fuentes energéticas

---

sus lugares de generación a los de su consumo: ello determinó que se crearan grandes industrias concentradas geográficamente, y grandes metrópolis, e instituciones políticas —Estados— destinadas a proteger y administrar esas grandes concentraciones.

18 JEREMY RIFKIN, *Entropy: a new world view* (N. York 1981; ed. Bantam Books).

19 LYNTON CALDWELL, *Energy and the structure of social institutions*, en “Human Ecology” (N. York 1976; ed. Plenum Publishing Corp.).

20 RICHARD CARLSON *et al.*, *Energy futures, human values and lifestyles* (Boulder 1982; ed. Westview Press).

21 JORGE BILBAO, *Un concepto universal de la entropía*, en “Boletín del Centro de Estudios de Energía”, UADE, n° 6-8 (junio 1977); ver también mi *Entropía y política*, en “La Prensa” (Buenos Aires, 15 enero 1981).

que determinan la necesidad de ser manejada por instituciones burocráticas (públicas y privadas) frondosas y complicadas, produce mucha entropía, es decir, energía malgastada, como también lo señala Rifkin. Ese es, por ejemplo, el caso de colectividades cuyo funcionamiento requiere masivamente transporte, tanto de personas como de bienes, el cual demanda usos considerables de energía de alta entropía (motores de combustión, etc.). Si la Humanidad quiere autoprotgerse debe pues orientarse a tener instituciones políticas y administrativas más simples, y a que el funcionamiento de éstas genere baja entropía.

A tal tendencia está contribuyendo también otro factor nuevo, inicialmente estudiado en sus consecuencias políticas por Servan-Schreiber<sup>22</sup> y después por John Naisbitt:<sup>23</sup> el vertiginoso desarrollo de las computadoras, asociado con la rapidez en las telecomunicaciones (especialmente a causa del uso de satélites) cuya combinación es la moderna informática, todo lo cual, en definitiva, reposa en la manipulación de formas de energía.

Tanto Rifkin como Alvin Tofler<sup>24</sup> y John Naisbitt, aunque desde distintos puntos de mira cada uno, pronostican los siguientes cambios políticos determinados por variaciones predecibles en la base energética de la presente civilización: la diáspora de las grandes áreas metropolitanas; la desconcentración y desmasificación de las industrias; la disminución del poder de los estados-nación a expensas del crecimiento de los gobiernos locales (provinciales y municipales) esto es, de una resurrección del federalismo y de una expansión de las organizaciones supranacionales. La ciencia política puede orientar y suavizar tales cambios.

## V. *Ambiente humano, leyes de la Naturaleza y ciencia política*

Esbozado el papel que juega la energía en la materia —para Einstein ambas son la misma cosa— sea esta última viva (el Hombre incluido) o inerte, y su ligazón

<sup>22</sup> J. J. SERVAN-SCHREIBER, *El desafío americano*.

<sup>23</sup> JOHN NAISBITT, *Megatendencias* (Buenos Aires 1984; ed. Fundación Cerien).

<sup>24</sup> ALVIN TOFLER, *El shock del Futuro* (Barcelona, Plaza y Janés).

con las ciencias políticas, y partiendo de tales conceptos, resulta ahora indispensable recordar que el Hombre es parte integrante de un ecosistema, y que, como lo enseña Caldwell,<sup>25</sup> no está afuera ni por encima sino dentro de él. Un ecosistema es un conjunto de seres vivos y elementos inertes capaces de autosostenerse. Un puestero aislado en la Cordillera, un anacoreta, y el medio donde habitan son ecosistemas. Como lo son una aldea de 100 habitantes y una megalópolis de 15 millones, junto con las áreas rurales que las sustentan. Y como, en otra escala, lo es la Humanidad entera en conjunción con el planeta Tierra y su contenido animal, vegetal o inerte. También lo son, aunque sin presencia humana, una laguna, un hormiguero, un enjambre, o un bosque virgen.

Los ecosistemas humanos están constituidos por el Hombre, por bienes de la Naturaleza, y además por elementos cultivados, fabricados u organizados por el Hombre,<sup>26</sup> a todos los cuales el Código de Colombia denomina genéricamente "elementos ambientales".

Todo ecosistema actúa a base de ciclos, que transcurren con mayor velocidad que otros, en los que el Hombre puede interferir. Aludo a los ciclos que conciernen a la atmósfera, la hidrósfera, la litósfera (o ciclo geológico), y la biósfera. La política y la legislación pueden prevenir, orientar o corregir la interferencia humana en esos ciclos.<sup>27</sup> Por ejemplo: cuando se actúa, legisla, y administra separada-

<sup>25</sup> LYNTON K. CALDWELL, *International Environmental Policy* (Durham, USA, 1984; Duke University Press).

<sup>26</sup> Los bienes de la Naturaleza son los *recursos naturales*, es decir los bienes útiles al Hombre (por eso se les denomina "recursos"), y otros factores que no son útiles, pero que no siendo su origen antrópico deben ser objeto de consideración por la política y la ley, tales como las inundaciones, sequías, ciclones, terremotos, incendios espontáneos, epizootias, plagas vegetales, epidemias, etc. Los *recursos inducidos o cultivados* son los productos de la agri, pisci y silviculturas y de la ganadería. Los *recursos fabricados* son las viviendas, vestuarios, alimentos, vehículos, máquinas, agroquímicos, medicamentos y las basuras y desperdicios. Tanto los naturales como los cultivados y fabricados son los llamados factores físicos o estructurales. No estructurales son las instituciones y factores no físicos (sobreconcentración de poblaciones o de su tránsito, el ruido, las vibraciones, etc.). Véase mi *Marco jurídico institucional para el manejo de los recursos naturales* (Roma 1975; ed. FAO, Serie Legislativa 9).

<sup>27</sup> GUILLERMO J. CANO, *Recursos Naturales y Energía* (Buenos Aires 1979; ed. La Ley/Fedye), p. 67 y ss.; *Ambiente humano y energía*, en "Servicio Informativo", N° 14 (junio 1979), Centro de Estudios Energéticos (Buenos Aires); *The legal and administrative implications of the hidrological cycle and water related resources facing the 21st. Century*, en *Water International*, vol. 4, N° 4 (dic. 1979), p. 20.

mente las aguas subterráneas, las superficiales y las marítimas, aplicando diferentes políticas para cada uno de esos segmentos de la hidrósfera, el Hombre está interfiriendo el ciclo hidrológico, por causa de decisiones políticas erróneas. Otro ejemplo: la desaparición de una especie viva envuelve una interferencia y, a veces, una interrupción irreversible de la cadena alimentaria y por tanto del ciclo biológico, lo que afecta a la biósfera. Al inaugurar la 5ª Conferencia de los Gobiernos signatarios de la Convención CITES (para la protección de especies de flora y fauna silvestres amenazadas de extinción) reunida en Buenos Aires, a fines de abril pasado, el Vicepresidente de la República abordó con clara visión el meollo político del problema,<sup>28</sup> situándolo en las relaciones Norte-Sur. Afirmó al respecto que no se puede perseguir la matanza de animales silvestres de alto valor comercial y en peligro de extinción en el Sur, si simultáneamente no se persigue en el Norte a sus compradores, que los adquieren contrabandeándolos.

La de la unidad de los ciclos es otra de las leyes de la Naturaleza que deben ser respetadas por las políticas y las leyes humanas, tal como se concluyó hace cuatro años en un Simposio reunido en la Universidad de Linköping, Suecia.<sup>29</sup>

Otra de esas leyes es la de que todos los elementos ambientales que componen o influyen en los ecosistemas interaccionan entre sí, influyéndose recíprocamente, positiva o negativamente, a causa de la acción humana. Gifford Pinchot fue quien identificó a esa interdependencia como una ley de la Naturaleza.<sup>30</sup> Yo mismo, al propugnar que la legislación humana tome en cuenta esas leyes naturales, he procurado definir políticas y he redactado leyes para su aplicación: el gobierno de Corrientes siguió, a mi instancia, el orden lógico en ese campo, pues adoptó primero sus políticas (Decreto 736/79), para luego desarrollar en un Código de los Recursos Naturales (ley 3607 de 1981) las normas legales requeridas para su aplicación; tal es también el

<sup>28</sup> Va. Conferencia de las partes contratantes de CITES, Buenos Aires, abril 1985; doc. Inf. 9.

<sup>29</sup> GUILLERMO J. CANO, *Laws of nature and water laws*, en "Water International", vol. 7, N° 2 (verano 1982), p. 81; y en "Ulrich Lohm" (ed.) *Water legislation and realities of natural laws* (Linköping, Suecia 1982).

<sup>30</sup> V. supra, nota 5.

quid del Código del Ambiente y de los Recursos Naturales de Colombia de 1974,<sup>31</sup> cuyo título preliminar enuncia las políticas que desarrolla el resto del articulado.

Hugo Martelli ha distinguido<sup>32</sup> como diferentes, por un lado la política y el derecho ambientales (señalando que su principal designio es la preservación ambiental), y por el otro a la política y el derecho de los recursos naturales, a los que atribuye designio desarrollista. Por mi parte creo que entrambos comparten una vasta área temática, en que se superponen, que es precisamente la de la preservación.

## V. *La política ambiental en la Argentina*

A principios de este mes señalé en un foro público que el país carece de política ambiental.<sup>33</sup> Nadie se ha preocupado de definir cuál es la calidad del medio ambiente deseable y posible para nuestra Patria. Posible física y financieramente.

Algunas políticas han sido practicadas, exitosamente, respecto de ciertos recursos naturales compartidos (cuencas hídricas). Tenemos una pocas políticas para otros sectores y subsectores concernientes a recursos naturales. Así, se ha enunciado una política petrolera, pero no se ha actualizado una que contemple globalmente a todo el panorama energético. Aun esas políticas subsectoriales no han sido insertas en el marco global político general del país. Se propugna, por ejemplo, aumentar la producción de petróleo y sustituir su consumo interno por el de gas, no sólo para asegurar el autoabastecimiento, sino para convertirnos en exportadores. Y yo, que estoy de acuerdo con usar en vez de ventear el gas, me pregunto si dado que el petróleo es un recurso escaso y finito, si llegáramos a exportarlo ¿no estaríamos hipotecando sin derecho a nuestra posteridad? Lo

<sup>31</sup> Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y para la Protección del Ambiente, decreto 2811/74, de Colombia; ed. INDERENA. Ver el decreto 736/79 de Corrientes en G. J. CANO, *Progress in the development of natural resources legislation in Latin America*, en "Natural Resources Forum", vol. 8, N° 3 (julio 1984), ed. por Graham & Trotman para Naciones Unidas.

<sup>32</sup> HUGO MARTELLI, *La tauna silvestre y el sistema federal en la Argentina*, en "Ambiente y Recursos Naturales", vol. I, N° 4, p. 41 (oct.-dic. 1984).

<sup>33</sup> Exposición hecha el 2 de mayo de 1985 en el programa organizado por CEDEPRO paralelo a la reunión aludida en nota 28.

haríamos sin derecho si fuese cierto lo que dijo Alí Mekouar.<sup>34</sup> “No hemos heredado la Tierra de nuestros antepasados, sino que la tomamos prestada de nuestros hijos”.

Un mero paquete de proyectos de obras y trabajos materiales no basta para conformar una política, que debe abarcar varios otros ingredientes.

Carecemos de políticas sectoriales concernientes a la mayoría de los recursos naturales, tales como las atinentes a los recursos hídricos, mineros, del espacio, del suelo, piscícola, etc., y también de una que los abarque globalmente como conjunto interdependiente. Respecto del ordenamiento del uso del territorio las tenemos, pero sólo en unas pocas provincias, ciudades o lugares. Poseemos políticas para ciertos usos de determinados recursos, pero no políticas que contemplen genéricamente la preservación de los recursos en sí mismos.

Muy lejos estoy de creer en la bondad de la planificación central y coercitiva de la economía. Pero sí creo en las formas indicativas de la programación, tales como las de la información y la concertación, predicada esta última por uno de mis colegas en la Academia, Pedro Frías. También creo, con Enrique Tejera Paris, que un país que camina mirándose a los pies, conoce adonde pisa pero no sabe hacia dónde va. Con lo que arriesga tropezar.

Concluyo manifestando mi certeza de que la inclusión de la temática que apenas dejo esbozada en las preocupaciones de esta corporación —temática abordable desde las más dispares posiciones filosóficas— ha de beneficiar al país. Porque desde esta alta tribuna será posible incitar a nuestros decisores políticos —ejecutivos y parlamentarios— a que presten la debida atención al tema que he dejado identificado, la despreocupación por el cual compromete cada vez más, no sólo los intereses materiales y espirituales de nuestros contemporáneos, sino también los de nuestros hijos y nietos, los de nuestra posteridad.

<sup>34</sup> M. ALÍ MEKOUAR, *El Islam y el ambiente: una ética para la conservación* en “Ambiente y Recursos Naturales”, vol. I, N° 4, p. 68 (oct.-dic. 1984).