

II. EN QUE CONSISTE LA POLÍTICA AMBIENTAL HOY

Por el DR. PEDRO TARAK

El motivo que nos ha convocado a esta reunión ha sido el de analizar un proceso político novedoso que acontece desde las últimas dos décadas, inicialmente en el mundo desarrollado, y posteriormente en los países en vías de desarrollo. Cuando hablamos de política ambiental, nos referimos a un proceso de toma de decisiones respecto al ambiente deseado y posible que una comunidad pretende para un lugar físico y en una cultura determinada. Este proceso político surge a la par o viene a agregarse a los otros procesos políticos tradicionales asociados específicamente a la satisfacción de necesidades humanas, es decir políticas tales como las de agricultura, la de minería, la de cultura, la de educación, la de salud pública, la industria, etc. Este nuevo proceso político desafía las estructuras tradicionales de elaboración de los procesos políticos correspondientes a las satisfacciones humanas. Ahora se trata de un proceso político que debe satisfacer otras necesidades y otras reglas; me refiero a las necesidades y reglas del planeta Tierra, que en sí mismo es independiente de la existencia del hombre y sus actividades.

Lynton K. Caldwell ha hecho un aporte significativo para el entendimiento de esta realidad de la Tierra, diferente a la del Mundo, y me permito acotar los párrafos tan esclarecedores de su libro *International Environmental Policy* (Política Ambiental Internacional) publicado en el año 1986 por la Duke University Press. Dice así el Dr. Caldwell: "La Humanidad vive en dos realidades. La realidad compulsiva o de la Tierra (planeta), independiente del hombre y sus tareas; y la realidad trascendental que

es la del Mundo, una creación de la mente humana; la tierra y su biósfera conforman una gran síntesis de sistemas interactuantes y complejos, a su vez ubicados dentro de otros sistemas orgánicos e inorgánicos, animados e inanimados. El Mundo en cambio es la manera en que la humanidad ha organizado su propia ocupación de la tierra: una expresión de la imaginación y fines materializados a través de la exploración, la invención, el trabajo y la violencia. Océanos, islas, especies, y ecosistemas son todas partes íntegras de la tierra; pero el mundo no es íntegro —sus culturas y valores no conforman unidad—. Todo ser humano podrá pertenecer a una especie pero los valores son diversos. Físicamente el hombre pertenece a la Tierra, sin embargo intelectualmente la trasciende: a una libertad, peligrosa cuando se encuentra disociada precisamente de las necesidades de vida de la misma Tierra”.

Dice también el Dr. Caldwell que la crisis ambiental del mundo moderno proviene de dicha dualidad física e intelectual. A diferencia de la crisis prehistórica y primitiva, la crisis moderna es esencialmente inducida por el hombre —una consecuencia de la incapacidad del ingenio y de la intuición humana para predecir y prevenir los efectos negativos de la imaginación y de los propósitos humanos—. Parecería que esta distinción entre Tierra y Mundo es lo que definitivamente permite entender porqué surgen estos procesos políticos que llamamos ambientales, induciendo a la determinación permanente que las diversas sociedades realizan respecto a las cantidades y calidades y a las características del ambiente o el entorno que las rodea (Tierra). Parecería así que surge como necesario determinar cómo queremos que sean nuestros ríos, nuestro aire, cómo queremos que sea la salud poblacional de la fauna —continental o marítima—, cómo queremos que sean nuestras zonas costeras, o la capa de ozono.

Y según la magnitud física y el número de jurisdicciones que la definición del ambiente deseado involucre, esa política será desde el nivel municipal, pasando por el provincial y el nacional en nuestro caso, como desde el regional o planetario. Entonces uno debe preguntarse cuál va a ser esa determinación del ambiente deseado. Esto depende esencialmente de cada sociedad, la que decidirá el grado de alteración posible de su entorno —desde la modificación total hasta la intangibilidad absoluta de ese

medio—. Por ello un río, en principio, puede preservarse con los mismos niveles de calidad que los que caracterizan a los parques nacionales, en la medida en que exista ese régimen de exigencia. Pero el otro extremo de exigencias ambientales, y que uno puede encontrar en las diversas políticas ambientales en el mundo, es que un río puede llegar a ser hasta un desagüe cloacal a cielo abierto. Sin embargo hay un límite; el límite está dado por las restricciones propias de la naturaleza, y aquí me voy a permitir introducir un concepto de la biología y de la ecología a efectos del análisis político. Me refiero a la capacidad de porte o la capacidad soporte del planeta, y más específicamente de cada elemento ambiental. Es precisamente ése el límite a partir del cual los decisores políticos pueden adoptar parámetros o criterios de decisión, sabiendo que la alteración de la capacidad de porte genera un *efecto irreversible*; irreversible en el sentido de que afecta precisamente las capacidades intrínsecas del planeta para seguir siendo lo que es, es decir río-río, fauna-fauna, aire-aire, y que no se iniciará un proceso irrecuperable, afectando de esa manera los derechos de las generaciones venideras a hacer uso de ese mismo entorno. La Estrategia Mundial de Conservación de la Naturaleza, elaborada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, ha definido algo más el concepto de capacidad de porte con dos criterios esenciales. Dice así: "Para garantizar el uso permanente del ambiente satisfaciendo el desarrollo sostenido de las generaciones actuales y futuras deben preservarse los *procesos ecológicos esenciales* o los sistemas vitales y la *diversidad genética* que caracteriza al ambiente". Garantizadas estas dos variables, uno puede decir que a partir de ese punto o "plafond" la política ambiental puede definir lo que cada sociedad desea para su propio entorno.

Hay cuatro factores que inciden simultáneamente en ese proceso de determinación política.

En primer lugar la *Ciencia*, que determina cuál es el estado del ambiente en el momento de la toma de decisiones. A ésto se llama habitualmente "Evaluación Ambiental". Asimismo la ciencia evalúa permanentemente el impacto que sobre el ambiente ejercitan las diversas actividades humanas. Este es un nuevo ejercicio de planificación viabilizado a través de los "Estudios de Impacto Am-

biental” que se caracterizan por ser métodos de predicción y prevención de los efectos negativos que sobre el ambiente generan los distintos proyectos de decisiones, incluso los proyectos de obras públicas. Este tipo de ejercicio también ha sido introducido en procesos de planificación y ordenamiento territorial de las actividades humanas.

En segundo lugar mencionamos a la *Tecnología* a la que se entiende como el vehículo de transformación del medio para la satisfacción de las diversas necesidades humanas. En este sentido la tecnología puede vincularse a los procesos de producción de bienes y servicios, a los procesos de prevención de alteraciones ambientales, por ejemplo la tecnología vinculada al tratamiento de efluentes líquidos o emisiones gaseosas, y finalmente a los procesos de recuperación del ambiente deteriorado. Así surgen en la política ambiental conceptos tales como el de “mejor tecnología disponible” o “la mejor tecnología practicable”.

En tercer lugar aparece la *Economía* como el factor que determina la medida de lo posible; es decir que la determinación política de qué ambiente se quiere, se ve condicionada por el factor económico que actúa como limitante de la voluntad política, para decir al menos el cuándo y el cómo se va a lograr esa determinación política respecto al ambiente.

Finalmente, y como cuarta variable, la *Cultura*, la que vendría a abrazar el conjunto de valores y emociones de un grupo social determinado, que es la actora misma de la determinación política sobre su entorno, y aquí me refiero básicamente a lo que la gente quiere. Por ejemplo hay veces en que la ciencia autoriza una alteración, y donde los procesos ecológicos esenciales tienen la capacidad de sostener un desagüe cloacal a cielo abierto. Sin embargo, la gente prefiere volver a tener un río pescable y bañable; esta voluntad de la gente tiene una incidencia en la toma de decisiones. Pero tiene una mayor incidencia en la medida en que existan los canales para que se manifieste más fluidamente. Tradicionalmente esos canales han sido el de la prensa, o los medios masivos de comunicación, las manifestaciones callejeras o los reclamos a través de petitorios; pero en general en las democracias tradicionales estas manifestaciones no tienen consecuencias jurídicas. Mientras que sí tienen consecuencias jurídicas cuando se

institucionaliza la intervención de las personas en ocasión de las audiencias públicas o consultas públicas, oportunidades donde la máxima cantidad de información, de reclamos y de peticiones de la gente es escuchada por los decisores, precisamente en el momento de tomar la determinación sobre qué ambiente se desea. Me refiero tanto al proceso legislativo como al administrativo. La cultura es en general la variable que prioriza y jerarquiza a cualquiera de las demás variables. De esta manera se van determinando las metas, los objetivos, los plazos interinos o finales, y la organización para lograr dichas metas.

Para sintetizar, la política ambiental es entonces la determinación permanente por la gente del ambiente, deseado y posible. La ley ambiental no es más que la expresión normativa de esa voluntad; la administración ambiental es la respuesta institucional para llevar a cabo la ejecución de la política, y la gestión ambiental es la ejecución misma y el trabajo de manejo del ambiente. Desde ya, determinado el ambiente deseado y la política ambiental, ésta afecta a todas las demás políticas sectoriales existentes tradicionalmente; me refiero a la industrial, a la de los asentamientos humanos, a la agrícola, a la de la salud pública, a la de transporte, a la recreación, y también a la correspondiente a cada recurso natural.

Entonces lo importante en este momento es tomar conciencia de que estamos, en la República Argentina, en una etapa quizá muy incipiente de la política ambiental, ya que aún no existe a nivel nacional dicho proceso político. Sí en cambio en algunas provincias.

Para concluir, de lo que se trata es de la preservación del capital común, del patrimonio común de los argentinos de hoy y de las futuras generaciones; se trata de la preservación del sistema de vida que permita la satisfacción permanente de necesidades humanas. Sin el reconocimiento de las reglas y de las necesidades de la Tierra en la que vivimos, es muy probable que poco a poco satisfacemos cada vez menos las necesidades que permanentemente se van definiendo entre nosotros.

Para dar un toque de optimismo, y demostrar en cual estado político nos encontramos en la actualidad, parecería que presentándose una cantidad de proyectos legislativos en esta materia en el ámbito nacional y en el de las pro-

vincias (aunque ninguno de éstos sancionado como ley); considerando la cantidad de notas periodísticas publicadas en diversos medios gráficos, la cantidad de programas televisivos y radiales que comienzan a contemplar la problemática ambiental en el país, y la cantidad de empresas que comienzan a tener sus programas de prevención de deterioros ambientales; es decir teniendo en cuenta la cantidad de manifestaciones que frente al ambiente van expresándose a partir de diversas instituciones en torno al tema que nos convoca, parecería que existe un proceso de conversión o transformación de los problemas ambientales en temas políticos ambientales. Una vez que los problemas ambientales, aquéllos denunciados desde hace ya muchos años por la comunidad científica, sean internalizados por la masa crítica de voluntades políticas suficientes para obtener una respuesta institucionalizada por los distintos cuerpos colegiados y ejecutivos del país, será a partir de entonces que los problemas se conviertan en temas políticos, y muy probablemente surja la legislación que los exprese. De lo que se trata realmente es de la preservación de la vida en sí misma, un concepto de una dimensión diferente a la temporal que ha caracterizado a cualquier política; se trata de una dimensión general que une a todas las ideologías y sectores sociales, ya que afecta a cada uno de los seres humanos, y a cada una de las instituciones. Esta realidad genera cambios de todo tipo, pero sobre todas las cosas, cuestiona los paradigmas racionales que han caracterizado a los procesos tradicionales de formulación de políticas y a los modos de evaluar su ejecución.