

**EL ARTÍCULO 41 DE LA
CONSTITUCIÓN NACIONAL,
INCORPORADO POR LA REFORMA DE 1994,
Y LAS CUESTIONES AMBIENTALES**

Por el Dr. MARTÍN RODRÍGUEZ BRIZUELA

La incorporación a la Constitución Nacional del art. 41 por parte de la H.Convención Reformadora presenta una variedad de problemas. Estos están originados en la propia concepción de la disposición constitucional que avanza, inapropiadamente, sobre las facultades reservadas por las provincias.

Las dificultades que presenta el art. 41 de la Constitución Nacional para organizar un sistema ambiental adecuadamente articulado, sólo pueden ser salvadas por las mismas vías previstas en la Constitución de 1853. El Pacto Federal Ambiental resulta la vía idónea para articular un sistema institucional ambiental que deberá ser materia de análisis por el H. Congreso, tal como lo prevé la propia Constitución para los tratados entre la Nación y las provincias.

La necesidad de una legislación básica o “marco” para la República Argentina requiere de varios pasos previos que permitan seriamente institucionalizar un sistema ambiental para la república. Con este propósito se elaboró en 1992/93 el Proyecto de Fortalecimiento Institucional Ambiental, que cuenta con la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo, y

una Comisión especial elaboró las Bases para el Pacto Federal Ambiental, esfuerzos que mantienen su vigencia y harían posible instrumentar el propio art. 41 de la Constitución Nacional.

Estos instrumentos resultan idóneos para superar las dificultades que presenta el art. 41, ya que la concertación entre la Nación y provincias continúa siendo un paso ineludible para lograr establecer un sistema ambiental en la república. El camino inverso, lograr que el H. Congreso sancione una ley general, presenta todas las dificultades y limitaciones que históricamente han quedado demostradas en los más diversos temas.

Sostenemos que la ejecución integral y urgente del Proyecto de Fortalecimiento Institucional Ambiental para la República Argentina, a cargo de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, con una adecuada participación del Consejo Federal de Medio Ambiente, es la vía idónea para alcanzar los objetivos de articulación y consolidación del sistema ambiental argentino.

La Nación, las provincias y la Constitución Nacional

Esta relación ha presentado en todo estado federativo dificultades y desequilibrios. Sin embargo, cuando la forma de Estado no es producto de un artificio constitucional los equilibrios van apareciendo e imponiéndose por imperio de la realidad misma.

La política nacional de medio ambiente tiene por meta la preservación, recuperación y mejoramiento ambiental con vistas a proveer al país condiciones para el desarrollo socio-económico que conviene a la dignidad de la vida humana. Es por ello que el acuerdo entre Nación y provincias se torna ineludible y difícilmente una "ley general" como producto de la sola voluntad del legislador federal pueda tener algún éxito.

El Pacto Federal Ambiental

La realidad de la cuestión ambiental en la Argentina ha demostrado acabadamente que la posibilidad de encarar políticas sólidas y de cumplimiento efectivo sólo resulta posible sobre la base de un acuerdo que permita a la Nación ejercer sus responsabilidades (especialmente las contraídas con otros Estados) y a las provincias y municipios las propias que en modo alguno resultan contradictorias sino que carecen en la actualidad de articulación adecuada.

Como acuerdo general entre Nación y provincias el Pacto Federal se debe constituir en la ley general del ambiente para Argentina. El caso de Australia con su Acuerdo Intergubernamental de Brisbane resulta un ejemplo válido para formas federales de Estado. A partir de una concertación adecuada es posible que cada jurisdicción asuma sus respectivos roles.

Resulta difícil imaginar que una ley emanada del H. Congreso, por mucho debate y discusión que demande, pueda alcanzar los resultados que una concertación de provincias y Nación pueden lograr. El acuerdo así alcanzado se traduciría en una ley general que establecería los principios, objetivos e instrumentos de política ambiental así como los roles que para ello asumirían la Nación, las provincias y municipalidades.

La dispersión legislativa, por otra parte, exige en lo inmediato la elaboración del Digesto Ambiental Argentino que permita relevar la actual legislación ambiental existente para su posterior depuración y compatibilización sobre la base del contenido del acuerdo general y la ley que sea su consecuencia.

Conclusiones

La articulación de una política ambiental en la República Argentina sólo resulta posible a partir de un acuerdo entre la Nación y las provincias sobre la base del cual se establezcan los principios, objetivos e instrumentos de esa política y

la asignación de roles a la Nación, las provincias y municipios.

El Pacto Federal Ambiental suscripto en julio de 1993, por el que la Nación y las provincias se comprometen a concertar su política ambiental, reconoce como instrumento válido para alcanzar acuerdos al Consejo Federal del Medio Ambiente. En consecuencia éste órgano resulta apto para alcanzar los acuerdos que den contenido sólido a una ley general.

Respecto del contenido de esta ley general, entendemos que no debe concebirse como un cuerpo de regulaciones normativas con pretensiones regulatorias de conductas individuales. Entendemos que se trata de un acuerdo de consolidación de principios, objetivos e instrumentos de política ambiental común, de distribución de roles y solución de conflictos.

Los parámetros ambientales en los diversos temas que abarca son materia de trabajos técnicos que tanto la Nación cuanto las provincias desarrollarán en el marco que este acuerdo establezca y teniendo como base los tratados internacionales, los estándares exigidos internacionalmente y las particularidades regionales que deban contemplar.

El art. 41 de la Constitución Nacional incorporado por la reforma de 1994 no constituye por sí mismo la posibilidad cierta de que la Nación establezca pautas ambientales. Por otra parte, al no ser un poder delegado en el Congreso Nacional (único al cual las provincias delegan parte de los suyos) sólo puede entenderse como una facultad gubernamental, lo que no reconoce precedente.

La experiencia en Argentina indica que las facultades asumidas de este modo por el gobierno federal no se han traducido en éxitos de política, sino por el contrario en una delegación forzada de alto costo, creciente burocratización y magros resultados concretos.