

DESARROLLO VERSUS NATURALEZA

Por el DR. VÍCTOR H. MARTÍNEZ⁷⁹

Sumergidos en el Universo, los seres vivientes racionales o no, los objetos inanimados y los recursos naturales, estamos comprometidos con la naturaleza.

Figuramos en ella diversificados en comunidades donde la inventiva humana creó políticamente imperios, naciones y Estados. Vertiginosamente se sucedieron cambios marcándose las épocas (del griego “epoké”: poner entre paréntesis, determinar algo, período, era). Modernamente surgen la “era industrial”, “post industrial”, “tecnológica”, etc., signadas por el avance de la técnica, la proliferación de servicios y la propaganda, dándose alternancias tan dinámicas como significativas.

En tanto, biológicamente tenemos ciclos con fenómenos de nacimiento, procreación y muerte que, salvo la investigación genética, la fertilización asistida y la clonación, son procesos permanentes y monótonos.

A pesar de que llegamos a la “aldea global” con el auge de las comunicaciones, desdibujándose las identidades de cada comunidad o cada Estado, ya es valor entendido la simplista división entre “mundo desarrollado” y “mundo subdesarrollado” o “en vías de desarrollo”.

Los pueblos, y dentro de ellos las estructuras individuales productivas o meramente existentes, se tornan agresivos a la hora de mantener el desarrollo más o menos óptimo logrado, o el que se ansía obtener en determinado nivel.

En la historia de la humanidad se dan hechos de la naturaleza en los cuales no se puede atribuir responsabilidad a la acción de los individuos ni a su afán por el desarrollo. Son las catástrofes que la propia naturaleza tiende a recomponer. Pensemos en los comentarios del Génesis sobre el diluvio: “El año seiscientos de la vida de Noé, en el mes segundo, a los diecisiete días del mes, aquel día fueron rotas todas las fuentes del grande abismo, y las cataratas de los cielos fueron abiertas”;

⁷⁹ Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

pero allí también se dice: “mientras la tierra permanezca, no cesarán la sementera y la siega, el frío y el calor, el verano y el invierno y el día y la noche”.

Actualmente no es posible eximir de toda culpa en las violaciones de las reglas de la naturaleza o de sus ciclos pacíficos, a las interferencias del hombre llevado por sus objetivos de comodidad o desarrollo, y aunque así no lo fuera, la capacidad intelectual reservada al ser humano, bajo dictamen de ética o de conveniencia, debieran llevarnos a evitar y reparar los daños al medio natural que nos cobija.

Estimamos obligados a partir de una reflexión sobre el concepto *desarrollo*. Circunscripto a lo económico, el desarrollo se mide según la renta “per cápita”, el volumen de las inversiones, el consumo de la energía y el bienestar social. Una primera observación demuestra que no todos los pueblos siguen un ritmo satisfactorio en estos ítemes, y por el contrario, hay grandes desigualdades que justifican el distingo entre Primer y Tercer Mundo. Por otra parte, se acepta que el desarrollo ordenado o al menos satisfactorio, se hace a costa de los países subdesarrollados, del ambiente en que geográficamente cohabitan y de la naturaleza en general, siguiendo la globalización que rige en el escenario de los recursos naturales que, desde tiempo inmemorial, supera límites territoriales de cualquier tipo. Basta para ello observar la extensión de los océanos y de la atmósfera, la migración de aves y peces o el recorrido de las vetas mineras.

Si bien la Real Academia define al desarrollo como “acrecentar, dar incremento a una cosa del orden físico, intelectual o moral”, el crecimiento económico y aun el desarrollo económico pueden no coincidir con el desarrollo *sustentable o sostenido*, término que surge de la Conferencia de la Biosfera (París, 1968), ratificado cuatro años después en la conferencia de Estocolmo y definido como “la unión o el lazo entre el medio ambiente y el desarrollo, cuya finalidad es buscar un nuevo modelo de desarrollo basándose en una sana utilización de los recursos, para la satisfacción de las necesidades actuales y futuras de la humanidad”.

Dice recientemente el comentarista Víctor Trucco, refiriéndose a la comercialización agraria: “ella debe ser el resultado de producciones sustentables y esta posición deber ser

respetada por la sociedad que debe entender que es la única forma de que exista un futuro individual y colectivo.

“La sustentabilidad no tiene frontera, la destrucción de la capa de ozono y el cambio climático han repartido inundaciones y sequías por el mundo, los pagos de primas de seguro se han multiplicado y los riesgos de encarecimiento de los alimentos y de migraciones de poblaciones famélicas son enormes”.

Sigue el Decano de Massachussets Lester Thurow: “cuando se diseñó la economía que siguió a la Segunda Guerra Mundial, el medio ambiente no era un problema. Pero en la actualidad es necesario crear instituciones que tienen que vincularse con las que formen el crecimiento económico, pues la contaminación y la preservación de especies están inexorablemente relacionadas con el desarrollo económico. Están vinculadas porque los mercados no tienen en cuenta los costos de contaminación ni asignan valor a la eliminación de las especies”.

El desarrollo, cimentado en el incremento tecnológico y puesto al servicio de una sociedad llevada al consumismo por una tenaz propaganda, que aviva el complejo de demostración, afecta a la cultura y trae frustraciones lacerantes, hace difícil la generación de anticuerpos que nos permitan vivir en un mundo con justicia en el progreso y sus herejías y produce retrocesos incontrolables. El crecimiento económico medido según el cambio en el Producto Bruto Nacional, revela que no se da en la realidad ya que descende en los países industrializados: Japón, que en 1965-73 crecía a un promedio anual del 9,4%, en 1973-86 descendió al 4,1%; EE.UU. lo hizo de un 3,1% a un 2,6%; Canadá, Sudáfrica y Australia se redujeron a la mitad.

Según Naciones Unidas hacia el año 2050 tendremos en el planeta más de 10.000 millones de seres humanos, ya que cada año hay un aumento de 87 millones de personas. La tasa anual de crecimiento más alta en este orden la tiene África con un 2,9%, en tanto América del Norte registra 1,1% y Europa 0,3%.

Esta población debe ser alimentada en su totalidad, pero aun cuando la producción alimentaria del mundo se elevó en un 24%, la misma no se distribuye adecuadamente y más de tres millones de niños mueren anualmente por desnutrición.

América Latina es una de las regiones donde el ingreso está distribuido en forma más inequitativa. El sector pobre ha

perdido participación en el ingreso (del 6,2% en 1980 pasó a 4,39% en 1997, con una caída del salario real estimada en un 18,5%). A pesar de las altas tasas de crecimiento, se evidencia mayor concentración de riquezas entre los más ricos.

A partir de 1981 la producción de alimentos “per cápita” descendió en América Latina. Alrededor de un tercio de la cosecha mundial de cereales, base de la dieta humana, se da a los animales para que produzcan huevos, leche y carne para la dieta americana.

En Argentina el stock ganadero de 60 millones de cabezas de ganado vacuno (1977) descendió a 50 millones en 1988; la exportación de carnes se reduce a 520.000 toneladas en 1995 a una perspectiva de 280.000 para 1998.

Por otra parte, el 30% de la población del mundo en desarrollo está viviendo con ingresos de un dólar diario. Antes en las calles había un solo negocio de modas por cuadra y casi ningún linyera; hoy tenemos proliferación de “boutiques”, y en las veredas próximas a escaparates suntuosos, seres humanos duermen a la intemperie o piden limosna.

Personas y animales domésticos consumen directamente alrededor del 4% del producto primario neto que se produce en la tierra y un 2% de lo que se da en los océanos, pero el crecimiento demográfico que acentuará exigencias sobre el PPN no puede ser compensado -a juicio de expertos- con mayor actividad económica.

Desde la teoría del conflicto puede destacarse que la hostilidad entre naciones ricas e industrializadas y los países pobres en vías de desarrollo, se agrava. Considérase en la actualidad que el crecimiento poblacional es uno de los mayores atentados ecológicos, particularmente cuando proviene de los países menos desarrollados abastecedores de recursos naturales⁸⁰.

En la búsqueda del desarrollo los países del Tercer Mundo claman por corrientes de capitales de los países ricos hacia los pobres, pero no se pone suficientemente en evidencia que hay un proceso inverso si se tiene en cuenta la deuda externa.

⁸⁰ Véase Álvarez, Susana, *Ciencias Políticas y Desarrollo Sustentable*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, año 1993.

La crisis del petróleo al promediar la década del setenta llevó el precio del líquido a 15 dólares el barril y permitió la acumulación de una enorme masa de dinero, que a su vez trajo el flujo de capitales desde los países productores del medio oriente hacia América Latina. Se contrajo así una deuda externa de 300.000 millones de dólares en préstamos que, en concreto, resultaron con interés de usura (del 6% se pasó al 22%).

Ello obligó al pago de 648.000 millones de dólares en concepto de servicios de la deuda, transformándose por tanto América Latina en exportadora de capital, lo que justifica adherir al pensamiento del Profesor Bonilla (Colombia) y de la Profesora Ortiz Ahlf (Universidad de México), según la cita del Embajador Miguel Ángel Espeche Gil: “La deuda externa, como ampliamente se ha reconocido, está destruyendo todo, la posibilidad de desarrollo de los países subdesarrollados, la producción interna, el nivel de vida de las poblaciones, el empleo; los presupuestos nacionales se restringen cada vez más y se limita en ocasiones a los gastos que ocasionan la deuda. Se destruyen los sistemas de educación y salud, las ciudades se deterioran y la miseria golpea, hasta la misma naturaleza entra en un sistema progresivo de destrucción. El pago de la deuda externa no permite el cuidado de nada, ni de la vida humana ni de las condiciones de vida naturales”.

Frente a los desfases en pseudo desarrollo se acude a “soluciones” contrarias a la naturaleza, surgiendo así el aborto, la eutanasia, la propiedad ociosa, la deforestación, los perjuicios al suelo, la contaminación atmosférica e hídrica.

Retornando a la citada era industrial, el uso del carbón más el petróleo y el gas natural comenzaron a trocar los recursos naturales renovables en no renovables, afectándose por sobreexplotación los suelos y las aguas: para el año 2025 un tercio de la humanidad vivirá en lugares escasos de aguas (menos de 1.700 m³ anuales por habitante).

El petróleo no es el único residuo peligroso que lesiona la naturaleza. Los desechos se han mencionado en el anexo I de la ley nacional argentina 24.051 que precisa sobre aquellos resultantes nocivos de la atención médica, la preparación de productos farmacéuticos, de la preservación de la madera, plastificados, explosivos, etc. Con buen criterio se dictaron

ordenanzas sobre “Designación de zonas de protección especial en el litoral argentino” y “Rutas de los buques que transportan hidrocarburos y sustancias nocivas líquidas o a granel en navegación marítima nacional” y se ratifica con la ley 21.947 el “Convenio Internacional sobre la Prevención de la Contaminación por Vertimiento de Desechos y otras Materias”.

Como mencioné en otra oportunidad, las mareas negras han enlutado el ambiente ecológico y ello es una muestra del desarrollo económico en sus consecuencias no queridas versus naturaleza. La mayoría de los hechos fueron accidentales: Torrey Canyon, Sudáfrica, Golfo de Omán, Estrecho de Malaca, Noroeste de Francia, la Coruña, Alaska. En 1889 un petrolero derramó 42.000.000 de litros afectando gravemente la industria pesquera. En nuestra Patagonia 100.000 pingüinos de la especie Emperador murieron embadurnados con petróleo. Se destruyó además el plancton, término éste que deriva del griego *planktos* que significa “errantes”, elemento que incluye por definición a todos los seres vivos que habitan en el agua, base de la pirámide alimentaria marina calculada en 150.000.000 de toneladas de fitoplancton, indispensable para producir crustáceos y peces nobles.

La captura de pescado en los océanos está alcanzando el máximo de rendimiento viable, aproximadamente unas 100.000.000 de toneladas, y de 280 zonas pesqueras controladas por ONU sólo 25 pueden considerarse subexplotadas.

Los buques petroleros que sirven particularmente a los países altamente desarrollados, constituyen, ya no un agravio potencial, sino cruda realidad, al descargar por limpieza de bodegas líquido contaminante y se comete en el Golfo Pérsico el primer delito ecológico al derramar hidrocarburos en forma intencional.

Los usos de materiales nucleares con fines bélicos o pacíficos han estado a disposición de países desarrollados y no desarrollados, pero indudablemente el progreso de investigación y aplicación nuclear vino acompañado con grandes descalabros en la naturaleza.

Sus residuos radiactivos merecen un tratamiento especial y así se lo consideró en el ámbito internacional, lo que inspiró la posición de nuestros constituyentes de 1994 para la redacción

del art. 41 in fine: "Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos". En concordancia, la Constitución de la provincia de Chubut en su art. 110 prohíbe "la introducción, el transporte y el depósito de residuos radiactivos, tóxicos peligrosos o susceptibles de serlo" y en Córdoba el municipio hace un grave planteo sobre existencia de residuos nucleares de la CNEA en la planta ubicada dentro del egido de la ciudad capital.

Los residuos radiactivos también envenenan las aguas y los acuíferos se someten a escala mundial a una explotación abusiva. El hombre necesita de 20 litros de agua al día, pero mientras unos no cuentan con la provisión pertinente los habitantes de los países ricos consumen 12 veces más que los subdesarrollados.

En el sistema metropolitano bonaerense sólo el 41% llega al agua corriente y el 17% posee cloacas. En Europa 10.000.000 de personas no tienen suministro de agua y 250.000.000 no disponen de saneamiento adecuado. En otras regiones (África, Australia) la desertificación es dramática.

La contaminación hídrica contribuye en un 8% a las enfermedades, estando muchas de ellas asociadas con el agua: la esquistosomiasis o enfermedad de las represas, producida por un parásito de canales acuáticos, es enfermedad endémica en 27 países; la oncocercosis o ceguera de los ríos; la dranculosis o enfermedad del gusano de Guinea y el cólera que acosó a nuestro país, son ejemplos de lo dicho.

El agua y los recursos hídricos crean además causales de conflicto. El presidente egipcio los cita como la única cuestión que puede llevar a su país a la guerra, en relación con Etiopía y el aprovechamiento del Nilo. Hussein de Jordania hizo a Israel semejante advertencia; en 1975 Irak y Siria compitieron por el Éufrates y, ya en nuestro país, se producen recordados entredichos interstadales como los del Pilcomayo, Bermejo, Río Colorado y Laguna Mar Chiquita.

No en vano los Estados Unidos de Norteamérica señala que por lo menos se registran en el mundo 10 lugares donde podría estallar la guerra a causa de los recursos hídricos compartidos.

En la otra cara de la medalla, la contaminación, el abuso de la pesca, la captura casual y los actos depredatorios han degradado las costas con un daño que sólo en los EE.UU. se calcula en 86 millones de dólares anuales. Lejos de disminuir, la polución de los recursos hídricos se agudiza y obliga a más de 2.000 tratados internacionales en los que se incluyen disposiciones relativas al agua.

Según Jacques Ives Cousteau la humanidad dispone de unas 300 veces menos aire que agua, siendo la situación de la atmósfera mucho más preocupante que la de la hidrosfera, ya que el aire puede ser irrespirable mucho antes de que el agua sea imbebible. Diariamente el ser humano utiliza 23.000 veces sus pulmones por los que hace pasar 12.000 litros de aire que hoy enrarecemos con emanaciones industriales, plantas de energía eléctrica, industrias de aceites fósiles, motores a explosión y el uso de automóviles en las grandes concentraciones urbanas, contándose un millón de fuentes contaminantes.

El óxido de carbono y el metano producen el efecto invernadero y el calentamiento de la atmósfera, afectando los ecosistemas y la vida humana, en un proceso favorecido por la destrucción de los bosques.

La superficie forestal que en bosques nativos cubría, en el año 1914, 106 millones de hectáreas, se ha reducido a 40 millones, con una tasa de deforestación de 508.000 hectáreas/año, y el 99% de los incendios de bosques y pastizales en el país tienen como causa principal al hombre, registrándose en 1990 en la región patagónica 207 focos de incendio forestal.

Dice el citado Lester Thurow "los seres humanos no están acostumbrados a tener que pagar para conseguir un aire respirable y una atmósfera que les permita salir de sus casos de enfermedad de cáncer de piel; pero tendrán que aprender a hacerlo. Pagarán a los pobres con el fin de que planten árboles, no porque sean generosos, sino porque necesitan respirar aire puro".

La biodiversidad es también objeto de preocupación, por cuanto el denominado progreso o desarrollo a secas ha traído el deterioro de plantas, animales, especies y microorganismos útiles no sólo como recurso aislado sino también como base de sistemas ecológicos para conservación de suelos, forestación y

atmósfera. Los fertilizantes no alcanzan porque el uso de los mismos, dado su costo, no está a la mano de los países en vías de desarrollo y por eso en éstos se cae en la sobreexplotación, el minifundio o al agotamiento del recurso.

Si todo lo dicho no fuera corregible o a lo menos gobernable estaríamos frente a una visión apocalíptica de los problemas ambientales, u obligados a aceptar una actitud conformista con la “destrucción constructiva”, resignando los intereses ecológicos ante las exigencias del desarrollo o del progreso, dando por sentado, como algunos lo hacen, que aun la extinción de especies es un fenómeno natural.

Es en el campo de las previsiones donde deben darse políticas y acciones que limiten desfasajes contra la naturaleza al más bajo costo posible, en la seguridad de que siempre es más costoso tratar de recomponer después del daño que concebir proyectos protectores desde el inicio. En este sentido, la evaluación del impacto ambiental en toda actividad hacia el desarrollo, debe ser una condición *sine qua non*.

Son conocidas las medidas adoptadas con respecto a las ballenas patagónicas, que merced a una legislación especial no sólo subsisten sino acrecientan su población; lo mismo sucede con los cóndores del Parque Nacional Cordobés, que llegados a una reducida colonia de diecisiete ejemplares a raíz, entre otras causas, del Camino de Altas Cumbres, ascienden hoy a cincuenta, por las oportunas y previsoras normas de recuperación.

El caso de la vicuña es también alentador: hacia la década del 70 los camálidos más antiguos que habitaban la zona cordillerana eran 300. Con la decisión adoptada en 1976 por la Convención Internacional de Tráfico de Especies Amenazadas de Flora y Fauna (CITES), se alcanzará en la región a 35.000 ejemplares, produciendo la esquila del año pasado 200 kls. de lana a razón de 300 dólares por kg., con beneficios para Jujuy, Salta, Catamarca, San Juan y La Rioja, sin desconocer las producciones de Perú, Chile y Ecuador. A su vez, el acuerdo entre los presidentes de Nicaragua, Panamá y Costa Rica detuvieron la extinción de las tortugas verdes.

A su turno, la Conferencia de las Naciones Unidas convoca a la cooperación sobre las poblaciones de peces cuyos

territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y las poblaciones de peces altamente migratorios (1993).

El Convenio sobre Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos (1988), prohíbe toda actividad del sector hasta tanto no se juzgue su impacto en el medio y sobre los ecosistemas dependientes y asociados y los sistemas globales o regiones climatológicas o meteorológicas.

La IV Conferencia Internacional sobre Tecnologías Limpias para la Industria Minera (1998), afronta el problema de la contaminación por la presencia de sulfato, milibdeno y drenaje ácido, que afectan las evacuaciones líquidas en zonas de regadío y agrícolas y busca un sistema controlado que permite reciclar contaminantes.

Hoy se reacciona exitosamente contra el “free-rider” o polizón que se aprovecha gratuitamente de bienes públicos o de los que no puede ser excluido sin soportar los costos respectivos. Asimismo, se limitan los derechos de propiedad en aras del interés público, a los que responden las vedas totales o parciales de caza y las restricciones al mal uso de suelos y paisajes.

Desde distintas concepciones teológicas se llega a coincidir en reflexiones filosóficas. El budismo enseña que la relación entre el hombre y la naturaleza es, no una relación de oposición, sino de dependencia recíproca. Se la designa con la expresión *EsHo Funi*, Sho equivale a Soho, la entidad vital independiente; se equipara a Eho, el medio que sustenta la vida. Arnold Toynbee dijo: “quisiera ver al Esho Funi adoptado en todo el mundo como una creencia religiosa que entraña una obligación moral”, señalando que “si bien es verdad que hasta en la era preindustrial algunas regiones otrora fértiles fueron convertidas en desiertos improductivos por excesos de pastoreos, excesos de cultivos y despiadadas talas, ello era sólo un preanuncio de lo que el hombre haría a la naturaleza no humana en la era industrial”.

Bryan Wilson, después de recordarnos que usamos la ciencia para volver a poner vitaminas en la comida desnaturalizada por nuestros esfuerzos científicos y que introducimos nuevos productos químicos para contrarrestar el

efecto de otros productos químicos que hemos metido en el suelo o en nuestros propios cuerpos, sentencia: “habrá alguna posibilidad de recrear el equilibrio entre el hombre y la naturaleza, únicamente si existe una preocupación ética ampliamente difundida que cada individuo transforma en parte de su propia conciencia y busca transmitir a sus hijos”.

Es que, en definitiva, se trata de volver sobre el carácter moral del desarrollo reiterado por Juan Pablo II en su encíclica “Sollicitudo Rei Socialis”, que no puede prescindir tampoco del respeto por los seres que constituyen la naturaleza visible y que los griegos, aludiendo precisamente al *orden* que lo distingue, llamaban el “cosmos”. Estas realidades exigen también respeto, en virtud de una triple consideración que merece atenta reflexión.

“La primera consiste en la conveniencia de tomar mayor conciencia de que no se puede utilizar impunemente las categorías de seres vivos e inanimados -animales, plantas, elementos naturales- como mejor apetezca, según las propias exigencias económicas. Al contrario, conviene tener en cuenta *la naturaleza de cada ser* y en mutua conexión en un sistema ordenado, que es precisamente el cosmos”.

“La segunda consideración se funda, en cambio, en la convicción, cada vez mayor también, de la limitación de los recursos naturales, algunos de los cuales no son, como suele decirse, *renovables*. Usarlos como si fueran inagotables, con *dominio absoluto*, pone seriamente en peligro su futura disponibilidad, no sólo para la generación presente, sino sobre todo para las futuras”.

“La tercera consideración se refiere directamente a las consecuencias de un cierto tipo de desarrollo sobre *la calidad de vida* en las zonas industrializadas”.

“Una justa concepción del desarrollo no puede prescindir de estas consideraciones -relativas al uso de los elementos de la naturaleza, a la renovabilidad de los recursos y a las consecuencias de una industrialización desordenada- las cuales ponen ante nuestra conciencia la *dimensión moral*, que debe distinguir el desarrollo”.

En suma “la superación de los obstáculos mayores sólo se obtendrá gracias a las decisiones *esencialmente morales*”. Por lo tanto, hay que destacar que un mundo dividido en bloques,

presididos a su vez por ideologías rígidas, donde en lugar de la interdependencia y solidaridad, dominan diferentes formas de imperialismo, no es más que un mundo sometido a estructuras de pecado”.

Y añadimos nosotros con Marañon: Los pecados contra la naturaleza por regla general no se observan de inmediato pero a la larga castigan, y lo hacen despiadada e irreversiblemente.

*

* *

ARGENTINA: ¿REALISMO AMBIENTAL O UTOPIÁ JURÍDICA?

Por el DR. JORGE EDUARDO MARTINOLI⁸¹

“La democracia permite nacer al hombre libre, pero el hombre libre permite que la democracia dure”. Jean François Revel.

A partir de la década del 80, el país desanduvo - como el hijo pródigo- sobre sus propios pasos, volviendo así la espalda a 50 años de políticas socializantes, populistas o demagógicas (aunque sus autores se guardaran muy bien de calificarlas como tales).

Las consecuencias de este desvarío fueron nefastas, intentándose ahora como única alternativa de solución plausible, restablecer los principios sustentadores de nuestra nacionalidad y plasmados en la Carta Magna nacional 1853/1994: “la democracia liberal capitalista”

A propósito, esas equivocaciones nos legaron como secuela el retroceso e inmersión de la Argentina desarrollada de principios de siglo, al tercermundismo, del cual, afanosamente y no sin grandes padecimientos populares, todos sin excepción clamamos por dejar atrás.

⁸¹ Asesor de la Unión Internacional de las Comunicaciones.

Nadie ha descripto mejor la desgraciada situación del Tercer Mundo que Jean François Revel -en una obra que data de 1992- por cuanto los vaticinios que hiciera en esa época suenan tan reales según lo que acontece hoy en esta parte del orbe, quedan la sensación de estar leyendo un periódico del día.

En el curso de esta propuesta, lo voy a dejar hablar a él, ya que proviniendo de la opinión de un francés, enrolado en una tendencia de "izquierda" -situación que en general fascina a la intelectualidad latinoamericana que muchas veces esgrime esas posturas, incluso sin ningún análisis crítico- evitará que recaiga sobre mi persona la sospecha de parcialidad política que pueda restar validez científica a lo que expondré a continuación.

Expresa: "Los obstáculos contra los que se estrellan numerosos países en vías de desarrollo resultan ser del mismo orden: en la mayoría de ellos reina una combinación de estatismo económico y de despotismo político... En muchos de ellos encontramos el rechazo del mercado, de toda libertad de cambio y de precios; una práctica monetaria irrealista, cortada de las referencias del contexto internacional; inversiones colosales dilapidadas en complejos industriales megalómanos e improductivos; gastos de armamentos ruinosos, Bancos esterilizados por las nacionalizaciones que impiden que el crédito funcione con criterios económicos; un proteccionismo aduanero que suprime la competencia interior; una economía de renta; una plétora de empleos parasitarios que, a la larga, hacen imposible el retorno al mercado sin que se desate un paro pandémico; un empobrecimiento de la población, acompañado de un enriquecimiento por corrupción de la clase política y burocrática".

"Todos esos defectos no se encuentran reunidos en todos los países del Tercer Mundo que padecen subdesarrollo. Pero incluso antes de evocar la diversidad de sus dosificaciones, que van de la concentración mortal a una disolución tolerable aunque perniciosa, no puede dejar de observarse su similitud con los males que han destruido a las sociedades comunistas".

Ahora bien, nos aprestamos a dictar el Marco Regulatorio Ambiental de la Nación, reglamentario del art. 42 de la Constitución, que ha ratificado su adhesión al ideario de un régimen republicano, representativo y federal ("léase democracia

liberal capitalista”). Ley fundamental, sin duda, para insertar eficiente y eficazmente la temática ambiental dentro de la perspectiva jurídica vernácula.

¿Qué principios han de sustentar ese dispositivo legal imprescindible, para que de una vez por todas contemos con el instrumento necesario que ponga en ejercicio una real protección ambiental, acorde con las necesidades nacionales?

En esta refundación de la república, si los ladrillos de la política son las leyes, no habrá que despreciar el impacto que produce en la estructura jurídica de un Estado el intento de incorporar un nuevo bloque regulatorio al ordenamiento existente, que por su naturaleza y lógica interdisciplinaria con el resto de las ramas jurídicas, modificará, ampliará o restringirá los actuales institutos vigentes en su misión y alcances, poniendo en riesgo la estabilidad del sistema todo.

Tenemos vasta experiencia de las consecuencias lamentables de esta forma improlija de legislar: conflictos de intereses, inseguridad jurídica, estancamiento, desinversión, etc. El error en su implementación adjetiva y sustantiva, puede desembocar más que en soluciones a los problemas existentes y futuros, en un caos regresivo.

Bajo las premisas reseñadas, analizaremos a continuación las propuestas pseudo-científicas de los “especialistas” de los países desarrollados, no sin antes enfatizar el convencimiento que tengo de la necesidad de adecuación de los contenidos del nuevo marco regulatorio, a los fundamentos filosóficos fundantes de nuestro contrato social, y que por otra parte, no se confunda la afirmación con una simple “postura” de este autor, o de que lo dicho se trata de una cuestión “opinable”, sino que responde a lo que ordenan las sabias mandas constitucionales de respetar los siguientes principios: preeminencia de la jerarquía normativa (art. 31 de la C.N.); el de la prohibición de delegación de facultades (art. 29 de la C.N.), y el de coherencia dispositiva (art. 28 de la C.N.).

De tal suerte, las enseñanzas de un pasado cercano -que por sus resultados debieran hacernos temblar el pulso al momento de intentar tamaña tarea- si son desoídas, pronostico que aparejarán la posibilidad de la tacha de inconstitucionalidad del instrumento, frustrando nuevamente, no sólo el inmenso

desgaste y esfuerzo de tantas generaciones, sino también, haciendo carne aquello de que “el camino del infierno está empedrado de buenas intenciones”.

La preocupación ambiental nació en Estados Unidos y se exportó primero a la Europa occidental, recibiendo nosotros, con los matices de ambas vertientes, sus recomendaciones.

Lester Brown (revista *Worldwatch*) y Hans Jonas (El principio responsabilidad), son los llamados “papás verdes” de la ecología moderna, sus discípulos fueron los encargados de encarnar sus propuestas en el viejo continente fundando los partidos políticos representativos de sus tendencias.

Ambos autores se sitúan en el ala izquierda del pensamiento y de las soluciones consiguientes, para lo que consideran la catástrofe ecológica mundial. Recordemos nuevamente con Revel ... “que ya no existe más que una sola opción de sociedad: el capitalismo democrático. Las divergencias no se refieren más que a la mejor forma de gestionarlo. Subsiste la diferencia entre la izquierda y la derecha, felizmente para la democracia, pero en el interior del liberalismo. Es un cambio decisivo... La separación entre derecha e izquierda radicará en adelante sobre la mejor manera de conciliar la solidaridad con la eficacia, y en absoluto sobre el sistema más apto para conciliar eficiencia con libertad”.

Pues bien, Brown propone el “ZPG” (en inglés: cero por ciento de crecimiento), consistente en detener la fiebre del “desarrollo desenfrenado de la humanidad”, a través de una “revolución espiritual” (palabras hoy de triste fama en Latinoamérica), promocionando el cambio mediante la sustitución del automóvil (símbolo del capitalismo) por la bicicleta; y el del consumo de las carnes rojas por la dieta vegetariana; lo cual implicaría un abandono de las actuales formas de producción energética (nuclear y de hidrocarburos) que son las “principales fuentes de deterioro ecológico”, sustituyéndolas por la eólica y solar, y reciclando las fábricas de armamentos para transformarlas en constructoras de turbinas de viento.

Aunque el ponente clame que no se trata de una nueva utopía (definida ésta por Krause como “un remedo de religión”), sino de una verdadera ciencia de la naturaleza, les recuerdo que

Proudhon afirmaba lo mismo del “socialismo científico”. ¡Así le va al mundo que se tragó ese anzuelo!

Brown acepta las asimetrías de desarrollo entre los países ricos y pobres, entonces, para que estos últimos alcancen el nivel de los otros, aboga por la desafortunada idea del control de la natalidad del tercer mundo, ya sea a través de la “vía etíope”, consistente en dejar actuar a la naturaleza, para que la pobreza y enfermedades reduzcan la población al equilibrio ideal entre recursos humanos y naturales; o por la “vía China”, reprimiendo por el Estado ferozmente la gestación y nacimiento de niños.

Aunque no preconiza en forma directa la violencia, pues estima que el ejemplo desde arriba (las clases dirigentes), la propaganda, el contagio, y la inteligencia humana harán comprender “las ventajas de su método”, no hace falta recordar lo que interpretaron los marxistas de las ideas de Marx y cuáles fueron los caminos utilizados para plasmar esas ideas.

Hans Jonas, en cambio, va más allá. Simplemente brega por imponer la salvación del planeta a través de una tiranía. Sólo el Estado ilustrado y despótico puede hacer que el mundo renuncie a utilizar los recursos de la tecnología para salvar al planeta.

De la vertiente de la derecha norteamericana, Walter Block, economista del medio ambiente y profesor en Massachusetts, estima que sólo profundizando y ampliando el régimen de “la propiedad privada” se logran resultados positivos; y en vez de fundar la preservación ecológica en los valores de la virtud o la solidaridad, sostiene que deberían ser sustituidos más por el incentivo del “interés particular”, con el fin de lograr efectividad en la conservación ambiental. “¡Privaticemos las ballenas... y ellas se salvarán!”.

Sostiene que la falta de dueños individuales en zonas como los mares o las selvas dejan la fauna y la flora sujetas a la predación y al exterminio, por más que se denuncie públicamente el hecho y se reclamen soluciones sustentados por el axioma de la caridad.

Las vacas se han salvado y los bisontes no, porque las primeras pertenecen a alguien, mientras que los otros son salvajes. Si se quiere ser efectivo al momento de la preservación,

privaticemos todo y el interés de los propietarios se encargará de mantener y mejorar a la madre Naturaleza.

Las teorías reseñadas, con todo y sonar a extravagancias románticas, nos ponen de frente a la alerta: “la utopía ambientalista es el correlato sustitutivo de la utopía socialista, con la cual se pretende minar al capitalismo”⁸².

Repensemos entonces: ¿hacia dónde debemos inclinarnos al momento de sostener una regulación ambiental para nuestro país? Por supuesto que no hacia Brown y Jonas, por razones obvias.

Dejemos hablar nuevamente a Revel para refutarlos: “El subdesarrollo provocado resulta de la aplicación autoritaria de una doctrina económica falsa, es decir de un voluntarismo del error, mestizaje de un rechazo de la democracia, lo que impide corregir el propio error. Esa venenosa aleación puede volver a hundir en el subdesarrollo a países que ya se habían desarrollado: así, por ejemplo, la Argentina. Cuando se infringe a las sociedades tradicionales del Tercer Mundo, rompe lo adquirido y desorganiza los conocimientos técnicos sin por ello reunir las condiciones de despegue que permitirían, pasando por la industrialización y la modernización, avanzar hacia una economía de crecimiento”.

“La mayoría de los países que llamamos subdesarrollados han destruido de ese modo lo antiguo sin construir lo nuevo, y se han encerrado ellos mismos en un camino sin salida, desprovistos de cualquier nuevo acceso... ¡cuántos países subdesarrollados se han visto de ese modo borrados a la vez del pasado y del presente, por un puñado de dirigentes sectarios! Vegetan en una suerte de territorio abandonado de la historia donde la tradición ha sido desgarrada y el porvenir no crece”⁸³.

Tampoco considero suficiente ni viable para la Argentina adherir a las sugerencias de Block.

Su postura se refiere por sobre todo a los recursos naturales renovables y no renovables, dejando de lado aspectos importantísimos que hacen al “ambientalismo” y que no quedarían protegidos ni abarcados con el concepto privatizador.

⁸² Guy Sorman, *El Capitalismo y sus enemigos*.

⁸³ *El Renacimiento Democrático*, Jean François Revel -Plaza Et jones-cambio- 1992.

A su vez, aunque si bien pareciera que el país se inclina a favor de un régimen democrático capitalista, en los hechos no ha asumido “culturalmente” lo que significa el distingo entre una democracia real -no formal- y un capitalismo de mercado libre en serio y no dirigido por el Estado.

Recojo dos datos de nuestra realidad cotidiana que demuestran este aserto, ambos relacionados con el divorcio entre la necesidad de la democracia capitalista y ética, por una parte, y su establecimiento, por la otra.

El primero, la publicación de una lista de los países más corruptos del mundo, en los que figura en un lugar destacado la Argentina. El otro, los viajes de los máximos dirigentes del país (presidente y gobernadores) acompañando delegaciones de “empresarios”, según dicen, a ganar mercados.

Ambos sucedidos demuestran que América Latina está lejos de ser el continente del capitalismo “salvaje” o el de las democracias estables para representar el del capitalismo y las democracias en incubadora.

En efecto, “el capitalismo privado apoyado por el Estado -a no confundir con el capitalismo de Estado- haciendo jugosos negocios gracias a sus buenas relaciones remuneradas con el poder político, que lo protege de la competencia extranjera interior... la facultad de enriquecerse procede no de la inteligencia económica sino del buen entendimiento con los políticos. Crece en función, no de la capacidad productiva del capitalista, sino de la proximidad nutricia del poder. Esa mezcla venenosa ha corrompido a los países de América Latina”⁸⁴.

Se trata de naciones donde el mercado no funciona debidamente dado que sus empresas están abonadas a la renta del Estado. “Ese capitalismo rentista tiene como interlocutor un sindicalismo que no lo es menos, un sindicalismo clientista que rechaza el mercado del trabajo como los patrones rechazan el mercado de los productos (piénsese si no en la actual ley de flexibilización laboral que hemos aprobado). Ese tipo de sociedad combina la extrema riqueza con la extrema pobreza... La salida de ese sistema es estrecha, hasta tal punto son numerosas las prebendas y sinecuras, los fructuosos empleos superfluos,

⁸⁴ Revel, ob. citada

financiados por la inflación, en las administraciones y compañías estatales, muy numerosas también en esta combinación social”.

Bajo estos signos, Bertrand de Jouvenel había afirmado con razón que si existe un área geográfica en la que se puede “mostrar el hecho político como causa económica”, es en América Latina.

“La clase dirigente es más de funcionarios que de capitalistas: es la rapiña del capitalismo y no su práctica. Un sector público, tan inmenso como deficitario, asegura a sus empleados, pletóricos, salarios y facilidades muy por encima de la media nacional (reparen en nuestros concejales, diputados, senadores, etc.)”, según lo define el propio Revel.

Octavio Paz, por su parte, le ha llamado a esta forma de organización latinoamericana, “el sistema patrimonial”, puesto que la clase político-burocrática, (la “partidocracia” como la nombra Pedro J. Frías), domina la escena. Se trata de un sistema donde la clase política, sus servidores y clientela, dirigen al país como si fuera su patrimonio y les perteneciera.

Pues bien, es en este contexto en que se nos requiere la sanción de una ley ambiental. Las implicancias para la economía general del país son insoslayables.

La situación financiera nacional actual, de la cual dan cuenta todas las publicaciones de los medios masivos de comunicación es la siguiente: crisis global de los mercados; fuga de capitales; recesión; agravados por los problemas locales de marginación y pobreza extrema; altísimas tasas de interés en los créditos e inaccesibilidad a los mismos; escalofriantes porcentajes de desempleo; y con mercados abiertos a nuestras exportaciones de países como Rusia, Cuba, Brasil, y ahora Bolivia- gracias a las gestiones de nuestros representantes políticos y su cohorte no de empresarios, sino de tributarios del poder político- que se encuentran en estado de quiebra y de los cuales se duda que honren el cumplimiento de las obligaciones pendientes; en donde la mayoría de pequeños productores ha quedado fuera de esos “beneficios”, al borde de la quiebra, amenazando con aumentar la tasa de desempleo a niveles alarmantes.

Me pregunto y les pregunto: ¿podemos, conviene, es oportuno, dictar una ley que de alguna manera hará menos

atractivas aun las inversiones que se requieren para salir de este marasmo?

Cabe aquí hacer otra digresión que aunque aparezca como una perogrullada, no lo es, cuando encumbrados autores de ciencia política siguen confundiendo en su léxico al Estado con el gobierno.

Al Estado, formado por la conjunción trinaría de nación, territorio y gobierno, debe distinguírsele de sus "administradores". Los representantes del pueblo -el gobierno- son sólo eso: un grupo de personas elegidos por nosotros para gestionar el poder por un tiempo limitado.

Como juristas todos creemos que la protección ambiental es un deber y un derecho del estado, pero, en realidad, al asumirla, su gestión se la estamos delegando al gobierno, y con ello, corriendo el serio riesgo de profundizar el flagelo de un capitalismo sin mercado, del que nos habla Revel, cuando sentencia: "las disparidades del nivel de vida en América Latina, la miseria de una parte de la población, las estrepitosas quiebras de las finanzas públicas, la inflación que desorganiza la vida cotidiana y esteriliza las inversiones, no proceden de un subdesarrollo fundamental. El daño procede más bien de un despilfarro de origen político".

¿Qué ley ambiental conviene entonces, que no soslaye al estado de su obligación de proteger su ambiente, pero que no minimice el peligro de otorgar otra arma al gobierno y sumar en él otra causa de corrupción y de agravamiento de nuestros males?

Este interrogante es el que sugiere el título elegido para este artículo.

No importa tanto dar aquí la respuesta definitiva, habida cuenta de que mi intención ha sido la de someter el problema a la reflexión común de los argentinos, de cuya eficaz implementación tengo tantas dudas como usted.

En un trabajo mío reciente⁸⁵ he procurado transitar la angosta cornisa, el estrecho desfiladero, que permita cumplir con el designio que explicitara en el párrafo precedente: concretar la asunción por parte del estado de la protección ambiental,

⁸⁵ *Contenido del Marco Regulatorio Ambiental para la República Argentina*, publicado por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, separata N° XI, 1998.

evitando delegar en los gobiernos la manipulación política espuria del tema.

Por eso, con palabras del economista chileno José Piñera, les vuelvo a recordar y concluyo: “La miseria que se extiende por América Latina sólo puede conmover al hombre honrado. Pero es tanto más inaceptable cuanto que puede ser evitada perfectamente. América Latina no es un continente pobre. Es un continente empobrecido por el hecho de que sus dirigentes políticos, sus hombres de negocios, sus responsables sindicales, y sus intelectuales son incapaces de comprender que la libertad económica es un complemento indispensable de la libertad política para alcanzar la paz y la prosperidad”⁸⁶.

*

* *

DESARROLLO SUSTENTABLE

Por el académico Dr. HUGO O. M. OBIGLIO⁸⁷

Creo que el término lleva de acuñado suficiente tiempo como para no insistir en su definición. Al progresar y crecer económica, social, cultural o políticamente las comunidades humanas, se hace necesario implementar una argumentación razonable que permita soportar el mismo. Si tomamos un aspecto parcial del desarrollo, pero no por ello menos importante, y precisando aun más el ejercicio intelectual lo referimos al campo de la ética biomédica, subimos el telón de una obra de creciente y necesaria actualidad.

La idea de desarrollo sustentable lleva implícito un concepto de temporalidad por un lado y de acrecentamiento y

⁸⁶ *Capitalismo popular y Revolución de los Pobres*. Intervención en el coloquio pro desarrollo Lima, 1990.

⁸⁷ Codirector del Instituto de Política Ambiental de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

aplicación tecnológica por otro. El mismo se afirma en la Conferencia de Estocolmo en 1972, aunque se gesta en realidad en la Conferencia de la Biosfera celebrada en París en 1968⁸⁸.

El mundo que nos tocó vivir, con sus luces y sombras y el que nuestra juventud espera encontrar en los inicios del próximo milenio tendrá, sin lugar a dudas, marcadas diferencias. Estas no pasarán solamente por el plano del avance científico-tecnológico expresado en todas las disciplinas de las ciencias positivas, sino que también será la resultante de la conmoción que en el plano antropológico vivimos en la actualidad. Es decir que veremos la consolidación de una cultura *light* que tiene como punto de partida una filosofía hedonista, relativista y de moral de situación.

La historia de la vocación científica del hombre lo muestra desarrollando progresivamente una gran variedad de saberes⁸⁹. La multiplicación de las ciencias llevó en la Edad Media a la creación de las Universidades. Y a la fecha también amplió el espectro de nuevas disciplinas que por su diversidad a veces inauténtica resulta preocupante. Preocupante porque pone en evidencia y nos presenta riesgos que sin duda conviene evitar. Estos estarían representados por:

- “una atomización o fragmentación del conocimiento, lo cual exarcebado por la inevitable tendencia hacia la especialización, provocaría la paradoja acertadamente señalada por Ortega y Gasset: saber cada vez más acerca de cada vez menos.
- el aislamiento, la falta de diálogo con las demás disciplinas, la creencia de que cada ciencia es un campo cerrado a toda interacción, y que aquello que cada una estudia no tiene nada que ver con lo que estudia el resto.
- un antagonismo o rivalidad entre los saberes, como si las distintas perspectivas fueran alternativas o planteos mutuamente excluyentes, de modo que sólo una de ellas puede ostentar la verdad.

⁸⁸ Cf. Van Gelderen, Santiago, *Ciencias Políticas y Desarrollo Sustentable*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Instituto de Política Ambiental, Buenos Aires, 1993, p.27.

⁸⁹ Cf. Beltrán, Oscar, *Fe y Ciencias: Jornada del 8 de octubre de 1997*; Buenos Aires, EDUCA, 1998.

- el relativismo, nefasta concepción según la cual no sólo existen distintos puntos de vista sobre una realidad sino que, incluso, esos puntos de vista pueden ser contradictorios y a la vez verdaderos. En esta creencia subyace la falsa apreciación de que la abstracción es en realidad un juicio, y que todo aquello que no se tiene en cuenta en un saber es porque no existe⁹⁰.

Como bien dice Komar nuestros pensadores han perdido el *megarelató*⁹¹. Estudiando las ciencias diversos aspectos de lo que se interpreta como una única realidad, resulta hoy imprescindible, si no queremos equivocarnos, estimular el sano ejercicio de la interacción del conocimiento. Rescatando del motivo de la reunión aquellos aspectos vinculados con un desarrollo sustentable, a través del avance científico-tecnológico en las Ciencias de la Salud, es que proponemos el análisis de una pedabioética que tenga por fin convertirse en el soporte principalísimo del mismo.

Tres son los temas a considerar prioritariamente durante la reunión que planea el *Inter Academy Panel on International Issue* para la Conferencia del año 2000: la transición demográfica, económica y desarrollo sustentable en el próximo siglo, y los caminos con que la ciencia y la tecnología puedan contribuir a solucionar estos desafíos. Solamente pretendemos llamar la atención sobre uno de los temas en cuestión, me refiero al demográfico.

El primer mundo ha manipulado en este último medio siglo lo que podríamos llamar el *mito de la superpoblación*, tratando de convertir el mismo en una bomba de tiempo lista a explotar si, inmediatamente y sobre todo los países pobres del tercer mundo, no ponían fin a su irracional crecimiento poblacional.

El *mito de la superpoblación* tiene como origen el movimiento feminista que hace casi un siglo impulsara la activista Margaret Sanger, a quien podríamos considerar la ideóloga y posterior promotora de la IPPF (*International Planned Parenthood Federation*).

⁹⁰ Ibidem Beltrán, p.62.

⁹¹ Cf. Obiglio, Hugo, *Experimentación sobre el hombre*, Instituto de Etica Biomédica de la Pontificia Universidad Católica Argentina, p. 8.

El neo-malthusianismo esconde con su argumentación limitacionista un mensaje hedonista centrado en una genitalidad que se expresa fuertemente en los EEUU de los años 60, con el apoyo de la píldora anticonceptiva. Busca por cualquier medio un sexo sin hijos cuyas consecuencias vive el mundo hoy en sus dos variantes demiúrgicas: una la pandemia del SIDA que con su crecimiento exponencial azota a un mundo globalizado que no reconoce las conductas de riesgo como factor determinante y en segundo lugar al envejecimiento acelerado de poblaciones del primer mundo, con los consiguientes graves problemas de supervivencia de la tercera edad. No hay niños y sobran ancianos, ¿cuál es el impacto económico de esta situación?

A fines del siglo pasado nuestro país con más de 2.500.000 km²⁹² estaba despoblado. Fueron las fuertes corrientes migratorias las que en su oportunidad marcaron el comienzo de un desarrollo económico que medido en reserva de oro del Estado, nos ubicó en el quinto lugar del mundo. La educación en ese momento era excelente y sus graduados ocuparon cátedras en el exterior y cargos internacionales de nivel. Esos tiempos pasaron y nuestra población, y por ende el número de sus inteligencias, fue cada vez menor. Poca corriente migratoria, tasa de natalidad siempre baja y mortalidad infantil no despreciable, con un promedio de vida de país industrializado. Nuestra población en este último siglo sin duda ha envejecido. Situación que se repite en países como España, Italia, Alemania, Francia, Holanda y en la casi totalidad de Europa, quienes a riesgo de su supervivencia inexplicablemente continúan usando como *leitmotiv* el mito de la superpoblación.

Las conferencias que sobre el tema tuvieron lugar en Belgrado en 1965, en Bucarest en 1974, en México 1984 y en El Cairo en 1994 no han podido desprenderse de la ecuación superpoblación = crisis económica, es decir que al crecimiento poblacional se le sigue ineluctablemente la pobreza con todas sus secuelas.

El “todo vale” es la regla con que se juega esta alarmante partida que hace directamente a la supervivencia del Planeta Tierra. En ese “todo vale” entran las políticas anticonceptivas

⁹² Superficie continental de la Argentina: 2.791.810 km². Fuente: Instituto Geográfico Militar.

que van desde la utilización de la píldora (entre ellas la “píldora del día después”), hasta el aborto y la esterilización, tanto del hombre como de la mujer. Todo esto promovido por los líderes del mundo industrializado, los organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales que cuentan con ayudas económicas multimillonarias.

Como contrapartida a esta realidad explotada a través de ordenadas campañas por la totalidad de los medios de comunicación, que no se interesan mayormente en la búsqueda de la verdad de su información, creemos necesario transcribir estas líneas que forman parte del trabajo que sobre población realizara nuestra investigadora del Instituto de Etica Biomédica, la Lic. Teresa Baisi.

“La estructura de la fecundidad que tradicionalmente era de cúspide tardía entre 25 y 29 años, registra una tendencia a la fecundidad más temprana, a partir de los años 80, con un aumento del grupo de 20-24 años. Debe señalarse que el nivel relativamente alto de la fecundidad adolescente fue la que aumentó más en términos relativos mientras que en 1960 el 11% de los nacidos tenía madre adolescente desde el 80 y aumentando esta cifra se aproxima al 14%⁹³”.

Tasa Global de Fecundidad ⁹⁴				
División.	1990/95	1995/00	2000/5	2005/10
Política				
TOTAL PAÍS	2.8	2.6	2.4	2.3
Capital Federal	1.6	1.5	1.4	1.3
Buenos Aires	2.6	2.4	2.2	2.1
Córdoba	2.6	2.4	2.2	2.1
Formosa	3.7	3.5	3.2	3.0
Misiones	3.8	3.5	3.3	3.1
Neuquén	3.2	3.0	2.8	2.6
Tierra del Fuego	3.1	2.9	2.7	2.5

Fuente: INDEC

⁹³ Informe Preparatorio para la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo El Cairo 1994, Ministerio Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores, 1994.

Debemos recordar que como resultado de la Conferencia del Cairo (1994), se recomendó aumentar los recursos a utilizar con el fin de hacer efectivo el freno del crecimiento demográfico. Se propuso y aceptó un gasto de 17 mil millones de dólares por año hasta el comienzo del tercer milenio. Alguien dijo que el dinero tiende a corromper una política demográfica sólida, y esto es lo que hoy estamos viviendo⁹⁵.

Al informe Kissinger, a los trabajos de la Rockefeller Foundation, a la experiencia vivida en China Continental en este último cuarto de siglo, al trabajo de la IPPF y a las sugerencias de la OMS, de la OSP y de UNICEF se les oponen valiosos pero poco conocidos informes de científicos en el tema demográfico que son de primer nivel y que dicen exactamente lo contrario. Simon⁹⁶, por ejemplo, asegura que debemos celebrar el aumento de la población, porque los seres humanos son el mejor recurso que contribuye al mejoramiento de la vida. Y continuando con su línea de pensamiento afirma: "En el siglo XIX el planeta Tierra sólo podía mantener a 1000 millones de personas. Diez mil años atrás, sólo 4 millones, pero ahora 5 mil millones pueden vivir más y más saludablemente que nunca antes, en promedio. El aumento de la población mundial, representa nuestra victoria sobre la muerte".

Para cerrar este brevísimo relato sobre el tema, y pasar a la posición racional que sostiene el Magisterio de la Iglesia así como también intelectuales no comprometidos por intereses económicos, quiero traer a colación las palabras de Nathan Keyfitz que aparecieron en el Population Index y que dicen:

"Los economistas académicos contemporáneos, a diferencia de los del siglo XIX, consideran que, aunque el crecimiento y la densidad de la población pueden tener efectos malos sobre el desarrollo, estos sólo serán graves si las políticas económicas son erradas. El avance técnico y la sustitución en los

⁹⁴ Baisi, Teresa, *Políticas de Población: sus aspectos en la realidad argentina*, Instituto de Etica Biomédica, 1998.

⁹⁵ Cf. Medina de Fos, María Susana, *Jamás podrán vivir, ni reír, ni amar, Conclusiones de El Cairo*, Buenos Aires, Ed.Gladius, 1995.

⁹⁶ Simon, *El último recurso*, Madrid, Ed.Dossad, 1986.

mercados libres evitan las principales dificultades como, por ejemplo, la escasez de materiales”⁹⁷.

El juego sucio de una semántica que maneja palabras que muchas veces no reflejan claramente un concepto o un hecho, y que sin embargo sugieren comportamientos y conductas encontradas que inducen a error, hace que se tome por verdadero lo que en realidad es falso⁹⁸.

La praxis de esta particular dimensión proyectada a la definición del concepto de salud, concretamente en el plano reproductivo, nos enfrenta con un reduccionismo que se hace efectivo a través del aporte personal de una dádiva importante al que es esterilizado (aspecto individual), más un crédito blando a aquel país que acepta un ordenado plan de control poblacional (aspecto colectivo). Esto nos lleva a insistir en que sólo con la prédica de valores espirituales, trascendentes, se podrá revertir esta situación que vive el mundo hoy.

La destrucción de la familia es parte importante, más aun consecuencia cierta de las políticas de población que hoy se nos pretenden imponer. “La ciencia no da el sentido de la vida”⁹⁹. Y si a esta afirmación de Su Santidad le agregamos la falsedad, aun en el mejor de los casos, la intencionalidad predeterminada en publicaciones sobre el tema en los campos de la medicina, biología, demografía, sociología, etc., podríamos afirmar sin temor a equivocarnos que vamos hacia una “Ciencia sin conciencia”.

Ofrecemos para meditar sobre el desarrollo sostenible en el campo de la población el siguiente enunciado:

“Hoy, la obligación de salvaguardar la familia exige que se preste particular atención a asegurar que el marido y la mujer tengan la libertad de decidir responsablemente, libres de toda coerción social o legal, el número de hijos que tendrán y el espaciamiento de los nacimientos. Los gobiernos u otras agencias no deben pretender decidir por las parejas sino más bien deben crear las condiciones sociales que les permitan tomar las

⁹⁷ Zimmerman, Anthony (R.P.), *Teología Moral para Seminaristas sobre Temas de la vida*, pág. 78

⁹⁸ Cf. Fiori, A., en *Medicina e Morale*, 1994/1, pág. 7

⁹⁹ L'OSSERVATORE ROMANO N° 35, Mensaje del Papa a los participantes en el Congreso para la amistad entre los pueblos, celebrado en Rímíni, 28 de agosto de 1998.

decisiones apropiadas a la luz de sus responsabilidades para con Dios, para con ellos mismos, para con la sociedad de la que son parte, y para con el orden moral objetivo”¹⁰⁰.

Estas líneas tienen la intención de advertir sobre un aspecto puntual del temario de la *Inter Academy Panel on International Issue*. Recordemos que todas las conciencias tienen una noción objetiva del bien y del mal que no pueden negar sin destruirse. Y que si uno de los pilares del desarrollo sustentable lo fijamos en el criterio poblacional y no tenemos el valor de hablar con la verdad, el resultado se traducirá en un lento devenir para el Planeta Tierra. “*Facilis descensus averni*”. (La bajada al infierno es muy fácil)¹⁰¹.

*

* *

LOS DERECHOS DE NUEVA GENERACIÓN

Por el Dr. EDUARDO A. PIGRETTI¹⁰²

Nuestra sociedad tiene que tratar grandes problemas y los grandes problemas imponen soluciones grandes, soluciones globales. El método a utilizar ha venido siendo el tradicional y en lo jurídico fue, hasta ahora, atender los problemas de Juan contra Pedro, por una cuestión muy determinada, con unos derechos muy específicamente abordados, descriptos y perfectamente establecidos. Es como si aplicásemos en la ciencia natural un microscopio. La cuestión moderna que se plantea no es una cuestión de Juan contra Pedro, sino un conjunto de circunstancias que se presentan al mismo tiempo.

¹⁰⁰ L'OSSERVATORE ROMANO, Ed. sem. en inglés, 23 de marzo de 1994.

¹⁰¹ Virgilio, *Eneida*, VI, 26.

¹⁰² Profesor titular UBA. Académico en Ciencias Ambientales.

Un autor francés (Rosnay) enseña que con el microscopio no vamos a poder resolver los problemas globales y que si aumentamos el volumen de la lente usando un telescopio para mirar el resto del cosmos, porque ampliamos la óptica simplemente no resolveremos el problema. También piensa que no lo vamos a resolver, y que necesitamos conocer un nuevo método de trabajo que es el macroscopio. El macroscopio consistiría en una nueva visión continua, permanente, inmediata, que tiene algo que ver con abrir una ventana y ver la realidad tal como se presenta.

Ya no podemos estudiar, como lo venimos haciendo, por ejemplo, la hipoteca. Sus definiciones y caracteres y después estudiar el problema con un argumento lineal. Eso no es así. La realidad se nos presenta al mismo tiempo. Toda junta. Y podremos hacer parcelas de conocimientos al solo efecto de tener herramientas, instrumentos con los cuales entrar a la cuestión. Una vez que entramos a la cuestión, la hipoteca no se nos da; no se inicia su consideración con la definición o con sus caracteres. La hipoteca o la institución que ustedes acepten, o el problema, se presenta todo al mismo tiempo.

El mal de la especialidad

Entonces empezamos a descubrir la incapacidad de nuestra técnica actual para resolver este tema, y empezamos a descubrir que los territorios en que el derecho se viene distribuyendo (de la que los franceses han sido los mayores cultores), estas parcelas del saber en que se divide teóricamente la problemática jurídica, se enfrenta con la realidad y empieza a mostrar su estado de crisis.

Los administrativistas han pensado siempre que el estado es capaz de resolver todos los problemas. Por primera vez, el estado sin ser ni liberal, ni marxista, ni demócratacristiano, ni de ninguna creencia política, acredita ante nuestros ojos su incapacidad, su ineficiencia, en relación al problema ecológico.

No es capaz de resolver este problema.

Entonces, las organizaciones no gubernamentales piensan que ellas sí van a dar una solución.

Tampoco va a estar en la capacidad de los grupos particulares resolver estos problemas.

Pero este problema tiene que tener solución, como tantos otros problemas globales.

No puede ser que declaremos la incapacidad de todas y cada una de las partes de la dogmática jurídica, o tal vez sí.

Puede ser que declaremos esa incapacidad, siempre que reivindicemos que el personaje singular de esta tragicomedia es la persona. Nos estamos acostumbrando a tratar el tema de la sociedad y del estado como las grandes corporaciones que lo resuelven todo. El problema ambiental no lo resuelve el estado, o la sociedad, considerada en sus grupos. Sí cada uno de nosotros, en forma personal. Porque el derecho ha empezado a marcar algunos principios novedosos. Ya dije uno, al criticar al estado y su ineficiencia técnica, su incapacidad manifiesta para resolver el tema.

Nueva visión del juez

Pero además, en el mundo de lo jurídico, por primera vez, aparece la figura del juez como un juez interesado, no como un juez desinteresado. Por primera vez no se le lleva la cuestión de Juan contra Pedro, de la que el juez pueda decir que es absolutamente imparcial y que con total indiferencia Juan tiene razón o Pedro tiene razón. Cito a Germán Bidart Campos: “el juez debe ser imparcial”. “La imparcialidad es uno de los principios supremos del proceso. La imparcialidad es una especie determinada de motivación, consistente en que la declaración o resolución se orienta a dictaminar una cuestión con toda exactitud evitando que el juzgador sea parte. Debe tender el juez a ser imparcial materialmente”.

Las nuevas cuestiones no le permiten al juez ser imparcial. Tendremos que crear un nivel distinto de consideración del problema, un conjunto de valores en los que el “juez es parte”, porque le interesa que el agua que bebe siga siendo fresca, cristalina, pura; porque le interesa que el aire que respira mantenga esa condición, porque le interesa que determinada foresta no sea afectada.

La responsabilidad colectiva

Por todas esas razones, el juez es parte, una parte más contra todas nuestras creencias hasta este momento. Además, la responsabilidad típicamente definida por el Código Civil pierde carácter individual y se vuelve colectiva. La responsabilidad por el ambiente es de todos. El objeto no es obtener una indemnización de una persona en relación con el patrimonio de otra. El objeto es la preservación de la naturaleza. Ella requiere una indemnización para aplicar no al objeto, sino a restablecer el estado anterior de la naturaleza.

¿Y cómo podemos hacer frente a las creaciones que la industria ha conseguido en materia de residuos tóxicos y peligrosos? ¿Es que los minerales no existieron antes que ahora? Claro que existieron. Pero ahora la industria, al realizar el proceso de transformación normal que la economía requiere, produce al mismo tiempo un efecto no querido, que es el residuo tóxico. Hemos inventado una manera de agresión a la naturaleza que hasta ahora no estaba en nuestros catálogos y en nuestras previsiones.

¿Cómo atender estos gravísimos problemas?

Los tenemos que atender con todos los medios a nuestro alcance. Para eso podemos seguir un poco la manera de ver italiana que ya manifiesta que cualquier juez puede atender cualquier cuestión ambiental que presente cualquier persona. Aquí se nos plantea a los juristas un ataque a nuestras tradiciones: ¡no, a la competencia! No al juez civil, al juez comercial, al juez penal. Cualquier juez puede, porque el problema nos incumbe a todos, ataca a todos nosotros. Por eso debe intervenir un juez cualquiera, como se puede hacer en Italia. Los tribunales tienen la posibilidad de ser elegidos por la persona para llevar ante ellos la cuestión. Pero si está preocupado y desesperado, alguien, se va a presentar al juez, y cualquier persona va a ser parte, aunque no tenga un certificado

patrimonial que diga que tiene que tener intervención en esta cuestión. Porque tendría popularizado el interés difuso. Hay un interés en el interés de todos, que no es el interés individual de cada uno.

Ese es el reto para los juristas. Jurista en el sentido no de abogado (para defender el derecho de Juan contra Pedro), sino el de planificador social para la sociedad. Hay que hacer intervenir no ya solamente al jurista. Hay que hacer intervenir al psicólogo, a todas las ciencias sociales, porque todas las ciencias sociales tienen que estar junto al derecho, dentro del derecho, con el derecho, tratando la cuestión.

Y no sólo las ciencias sociales, por eso nuestra carrera debe tener todo un capítulo que se atiende con los expertos en las ciencias naturales.

Vamos a saber la temperatura del planeta (que ya subió), se va a saber del aumento del nivel del mar (que en el transcurso de nuestra vida no es el mismo, ya subió) y vamos a saber todo. Lo que no vamos a saber es con qué leyes vamos a atender estas dificultades que nos plantea la naturaleza. Y cómo se hace. Sólo para dar una esperanza, para no ser desesperado, para ayudar a la enseñanza del derecho, para que rompamos los moldes que se nos presentan. Tenemos que romper los moldes y participar con las ciencias naturales, al mismo tiempo y con los mismos arcanos del derecho. Tenemos que conseguir poner en relación las ciencias naturales y las ciencias sociales y poder usar no sólo las palabras (como ya usamos tensión, inflación, etc.) como nos exige la naciente ciencia social, y el lenguaje, las palabras de las ciencias naturales.

Las ciencias naturales y las ciencias sociales se están uniendo, una al lado de otra. El derecho, con mayúsculas, no deben venir después que el técnico dijo sus cosas. Porque el derecho va a tener que ayudar a impedir la destrucción de la foresta. Va a tener que ayudar a tener el sentido de la unidad económica de producción; va a tener que ayudar en las prácticas de la conservación. Despreciamos el derecho que nos va a dar la vida. Retirada del plan de estudios esa materia nos suicidamos. Somos bonzos, porque tiramos el fuego que nos va a quemar.

Los grandes problemas que se nos dicen con toda rutina: la capa de ozono, la desertización, la pérdida de foresta, sólo se

van a combatir *también* con el derecho. No con un derecho sino con una nueva noción del derecho.

*

* *

EL ACUERDO AUSTRALIANO: UNA EXPERIENCIA DE ORGANIZACIÓN FEDERATIVA DEL MEDIOAMBIENTE¹⁰³

Por el Dr. MARTÍN RODRÍGUEZ BRIZUELA¹⁰⁴

I. El motivo de la elección

A partir de la Reforma Constitucional de 1994 y la incorporación del art. 41 los esfuerzos por institucionalizar un sistema ambiental para la República no han dado resultados positivos.

Sin embargo, los años transcurridos siguen permitiendo una fecunda reflexión sobre el punto. Siendo que la gestión ambiental en la forma federal de Estado depende de una adecuada distribución de roles entre la Nación, las Provincias y Municipios estableciendo principios, objetivos e instrumentos de política ambiental.

En ese sentido, investigar los antecedentes que nos brindan la experiencia de otros Estados nos ha parecido de interés como aporte que esa experiencia puede significar para encontrar vías para nuestra propia organización de la cuestión ambiental.

¹⁰³ Se ha utilizado la traducción efectuada por el Dr. Guillermo J. Cano, junio 1993.

¹⁰⁴ Miembro del Instituto de Política Ambiental de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Miembro de la Sala de Derecho Ambiental de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

En nuestra anterior intervención sobre la cuestión del art. 41 de la Constitución Nacional¹⁰⁵, mencionábamos al Acuerdo Intergubernamental sobre el medioambiente de Australia suscrito en Brisbane en 1992 como un buen ejemplo para la gestión institucional en formas federativas de Estado.

Las particularidades de la forma de Estado australiana, los avances que son observables en el tratamiento institucional de la cuestión ambiental nos permiten suponer que traemos a consideración un tema de interés y utilidad por la semejanza con nuestra forma de Estado.

II. Australia: su forma de Estado y gobierno

1. El Commonwealth o Comunidad Australiana de Estados y Territorios se organizó adoptando los rasgos del estado federal clásico de la Constitución norteamericana de 1787 a los que sumó las notas del sistema parlamentario británico;

2. La construcción del sistema reposa sobre las mismas bases del orígenes de la organización norteamericana -y con sus diferencias- de la nuestra. Las colonias devenidas Estados crearon un gobierno central al que delegaron ciertos poderes reservándose los remanentes;

3. El Parlamento de Australia sigue el molde clásico de la forma federal de Estado con una cámara de representantes cuya composición se vincula con el número de habitantes, y una de senadores con representación igualitaria de los Estados federados. El molde británico se advierte en el hecho de que la verdadera autoridad ejecutiva se encuentra en el gabinete que es nombrado por el gobernador general entre los líderes del partido mayoritario o la coalición mayoritaria de la Cámara de representantes. La Reina integra el Senado como una más, pero por propio derecho;

4. Por último, se ha constituido una Federación de Asociaciones de Gobiernos Locales que es una Institución constituida por Gobiernos Municipales, no creada por la

¹⁰⁵ Rodríguez Brizuela, Martín, *El art. 41 de la Constitución Nacional incorporado por la reforma de 1994 y la cuestión ambiental*, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Tº XXV, p. 429 y sgts.

Constitución pero cuya importancia y peso relativo resulta innegable;

5. En esta brevísima síntesis no podemos dejar de mencionar que los intereses regionales tienen más fuerza en los propios partidos que en el Parlamento y que tales intereses, normalmente, se discuten y acuerdan más en ellos que en las Cámaras. El espíritu de transacción resulta determinante para el funcionamiento armónico del sistema;

6. Las similitudes institucionales y fácticas entre Australia y Argentina se encuentran en la forma federal de Estado, por lo que los acuerdos alcanzados en el primero de los países nombrados los estimo de valor significativo en el esfuerzo por abordar la articulación de un sistema viable y eficaz para nuestro país.

III. El Acuerdo Intergubernamental

1. El así llamado "Acuerdo Intergubernamental sobre el Medioambiente" fue producto de una negociación entre la Comunidad y los Gobiernos de los estados, Territorios Nacionales y la Asociación de Gobiernos Locales;

2. El 25 de febrero de 1992 el Acuerdo quedó formalizado en procura de conformar:

- Un enfoque cooperativo de carácter nacional respecto del medioambiente;
- Una mejor definición de los respectivos roles de los Gobiernos;
- Solucionar las controversias entre los Estados y Territorios con la Comunidad respecto de las cuestiones ambientales;
- Contribuir a crear mayor certeza en los negocios respecto del Gobierno y sus decisiones; y
- Lograr la mejor protección ambiental posible.

IV. Los compromisos

Los compromisos asumidos entre los Estados, los Gobiernos Locales y con la Comunidad revelan una adecuada coincidencia en la necesidad de articular un sistema de manejo del

medioambiente en el que cada jurisdicción tenga roles y responsabilidades que lo hagan posible. Así reconocen:

- La importancia del rol de la Comunidad y los Estados en relación con el medioambiente y, particularmente, la contribución que los Estados pueden aportar tanto en el desarrollo de la política nacional como internacional;

- Que los intereses e impactos ambientales no respetan ni reconocen los límites físicos ni políticos y que se reconoce una creciente importancia interjurisdiccional, con consecuencias internacionales y globales;

- El principio de equidad intergeneracional afirmando el concepto de desarrollo sostenible agregando que la adecuada contabilización de los recursos permite integrar las consideraciones económicas y ambientales;

- La importancia vital del desarrollo de programas de uso de la tierra, del suelo y los recursos hídricos;

- Que la importancia que asumen la eficiencia y efectividad de los procesos y sistemas administrativos y político para el desarrollo de la política ambiental en un sistema federal, resultan de:

- El alcance hasta el cual los roles y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno puedan ser definidos sin ambigüedades;

- El alcance hasta el cual la duplicación de las funciones entre los diferentes niveles de Gobierno pueda ser evitada;

- El alcance hasta el cual los beneficios y costos totales para la comunidad sean explícitos y transparentes.

V. El Acuerdo

1. Comprende cinco Secciones en las que los concurrentes han procurado establecer las pautas de interpretación del propio Acuerdo, el rol de las partes -determinando responsabilidades e intereses- en el manejo acordado del medioambiente, los principios de política ambiental, el modo de implementar estos principios y políticas y un mecanismo de revisión del propio Acuerdo;

2. Como parte del Acuerdo se anexan nueve Programas de Trabajo en los que reside la actividad que las partes asumen en

relación al medioambiente. Así, lo relativo a: colección y manejo de información, evaluación de recursos y uso de la tierra, evaluación de impacto ambiental, las medidas de protección que la Autoridad Nacional deba abordar y los mecanismos para hacerlas obligatorias, el cambio climático, la diversidad biológica, el patrimonio nacional y mundial y la conservación de la naturaleza;

3. El Acuerdo es revisable (Secc. 5, 5.1 y 5.2) cada tres años mediante la presentación de un informe por los Consejos Ministeriales y previa consulta con el Presidente de la Asociación de Gobiernos Locales. Se trata de este modo de incorporar la experiencia que el funcionamiento del propio Acuerdo muestra.

V. 1. Aplicación e interpretación

1. La Sección Ia es dedicada a establecer el sentido y alcance de los términos que se utilizan de allí en más y a definir las modalidades de aplicación del acuerdo. La importancia mayor de esta Sección reside en el valor que asume para definir la voluntad de aplicación que las partes han acordado;

2. Establece un sistema flexible de interpretación en función del cual esas cuestiones deben ser presentadas asignando a los Consejos de Ministros capacidad para acordarla, y cuando ésta no encontrara acuerdo debe ser tratado el punto por los primeros Ministros de los estados;

3. La cláusula 1.12 establece que los estados deben consultar e involucrar a los Gobiernos Locales (municipios) en la aplicación de los principios y asunción de responsabilidades contenidos en el Acuerdo en la medida en que las leyes locales autoricen la delegación de responsabilidades de una manera tal que quede en ello reflejado el concepto de asociación entre la Comunidad, los Estados y los Gobiernos Locales.

V. 2. Responsabilidades e intereses de las partes

1. Esta Sección 2 es probablemente la de mayor importancia. Así por la cláusula 2.1.2 se acuerda que todo cuanto le sigue importa la definición de los roles, responsabilidades e

intereses de las partes y de todos los niveles de Gobierno en relación con el medio ambiente (lo que extienden a determinar el contenido de los Programas anexos al Acuerdo). Agrega un completo capítulo sobre conciliación de intereses entre las partes);

2. Entre las responsabilidades de la Comunidad se incluyen:

- *Lo relativo a la política exterior (negociar y celebrar acuerdos internacionales relativos al medioambiente) y asegurar en lo interno el cumplimiento de esos compromisos;*

- *Asegurar que las políticas o prácticas de un estado de la Comunidad no resulten de efectos externos adversos en relación con el medioambiente de otro Estado soberano a áreas sujetas a la jurisdicción de la Comunidad;*

- *Facilitar la cooperación entre los concurrentes en orden a los estándares y guías;*

3. Los Estados tienen como responsabilidad e intereses:

- *Mantienen responsabilidad en el desarrollo y políticas que no sean propias de la Comunidad u otros Estados;*

- *La política y el marco legislativo para el manejo de los recursos que se encuentren dentro del estado;*

- *En el desarrollo de la posición de Australia en relación con cualquier acuerdo internacional (sea bilateral o multilateral) de carácter ambiental y del cual pueda derivar en la asunción de responsabilidades por su parte;*

- *En participar en la definición y desarrollo de políticas y estándares ambientales nacionales.*

4. Los Gobiernos Locales, por su parte, tienen a cargo:

- *El desarrollo y aplicación de políticas propias que ellos juzguen relevantes y en cooperación con otros niveles de Gobierno y la comunidad local;*

- *El desarrollo y aplicación de políticas ambientales regionales, estatales y nacionales y de programas que afecten a más de una unidad de Gobierno Local.*

5. El sistema de conciliación de intereses:

1. El Acuerdo otorga a esta cuestión una significativa importancia. A través de seis capítulos en los que desarrolla los mecanismos de conciliación según se trate de cuestiones de interés entre los Estados y la Comunidad, con relación a los Acuerdos Internacionales, entre Estados, para luego abordar los mecanismos para determinar los intereses de la Comunidad y la duplicación de intereses.

2. La conciliación entre la Comunidad y los Estados se encuentra diseñada de manera que ante un problema que involucre a uno o más Estados ese interés deberá conciliarse del siguiente modo:

2.1. El principio general es que los Estados afectados establezcan de común acuerdo estándares que periódicamente deben revisar en su cumplimiento, eficacia y resultados;

2.2. si las modificaciones introducidas por un Estado se acredita deberse a lo inapropiado del estándar la Comunidad podrá aprobar esa modificación;

2.3. en caso de desacuerdo de la Comunidad en los procedimientos o prácticas de un Estado se abre una negociación entre la Comunidad, el estado en que sea práctica o se ejecuta el procedimiento, y todos aquellos Estados que manifiesten interés en el asunto. De haber acuerdo esa práctica o procedimiento será aprobado por la Comunidad dándole valor nacional;

2.4. es posible que un Estado pueda negociar con la autoridad Comunitaria la modificación de algún procedimiento o práctica nacional que deba aplicar en su territorio;

3. En lo relativo a los asuntos de carácter internacional el Acuerdo estipula:

3.1. El reconocimiento de las partes de que la Comunidad Australiana es en quien reposa la responsabilidad primaria de las Relaciones Internacionales a la vez que la de concretar Acuerdos bilaterales o multilaterales;

3.2. Asimismo convienen en que la Comunidad, teniendo en cuenta los Principios y procedimientos de este Acuerdo, consultará con los Estados miembros antes de celebrar un Acuerdo Internacional. Pero si el interés de un Estado, respecto del Tratado, deviniera abstracto respecto de un Tratado o Convenio no se admitirán retrasos irracionales;

Por su parte el Gobierno Comunitario se compromete a:

- Consultar con los Estados las propuestas de nuevos Tratados como la revisión de los existentes debiendo tener en cuenta los puntos de vista respecto de la política australiana en la materia como los roles, responsabilidades y costos que se deriven;

- A requerimiento de uno o más Estados incluirá un representante o varios en la delegación australiana previa aprobación del Ministerio de negocio externos y costa del o los Estados requirientes;

- La Comunidad al ratificar un Tratado hará las declaraciones federales que resulten pertinentes conforme el resultado de la consulta.

Resulta novedoso un sistema que permite valorar los efectos de un Tratado entre los Estados miembros de la Comunidad y puede afirmarse que responde a un realismo que permite que la operatividad del Tratado pueda ser lograda en menores plazos que utilizando un mecanismo inverso.

4. El mecanismo para determinar si una cuestión resulta de interés para la Comunidad en su conjunto muestra un sentido práctico valorable:

- Si un estado desea establecer si un sistema ambiental no sólo interesa a él sino también a la Comunidad, puede requerir de ésta una declaración en tal sentido (en cuyo caso se pondrá en funcionamiento el sistema como de interés nacional);

- Si, a la inversa, es la Comunidad la interesada en la consulta con el o los Estados debe proceder de la misma manera. En ambos casos se establecen plazos para resolver la consulta, pero en este caso determinado el carácter nacional del tema se debe notificar a todos los Estados y proceder conforme lo prevé el Acuerdo;

5. Entre los Estados se establece un sistema de consultas que pueden incluir a delegados de la Comunidad si entre éstos no hubiere acuerdo o la complejidad del problema lo requiera.

6. Para evitar duplicación de funciones en los diversos niveles de Gobierno se estipula rever la necesidad de mantener

procesos o instituciones similares cuando de ello se deriva unos costos excesivos o una obligación inútil;

7. Por último los principios de política ambiental se desarrollan en la Secc. 3ª a fin de servir de guía a todas las partes en las acciones que individualmente o en conjunto emprendan. El principio precautorio, el de equidad intergeneracional, conservación de la diversidad biológica e integridad ecológica, de evaluación económica en los servicios e inversiones.

VI. Conclusiones

- Salvo la conformación del gobierno, propio de las ex-colonias británicas, Australia presenta una apreciable similitud de organización federal de estado con la nuestra;

- El diseño de un sistema de consultas, previo establecer los roles de los distintos niveles de Gobierno y procurando definir la responsabilidad de cada uno en su propio ámbito y con relación a la Nación toda parece el camino más sencillo para arribar a acuerdos válidos sin forzar competencias a priori;

- La consulta y participación de los estados miembros en los Acuerdos Internacionales, en la medida de su propio interés, se presenta como una modalidad adecuada de revisión previa que asegura la implementación posterior con mayor eficacia;

- Del mismo modo al establecer un sistema permanente para dirimir conflictos de intereses entre todos los miembros - con mecanismos recíprocos- posibilita mantener un sistema articulado que -aunque no esté exento de controversias- encuentra formas de concluirlos;

- En nuestra opinión es imperioso en nuestro país abordar la construcción de un sistema que permita articular los distintos niveles de Gobierno y gestión ambiental. Cualquier dificultad que esto pueda presentar siempre será menor que el carecer de sistema;

- Contar para ello con el concurso de los Municipios del país debidamente asociados resulta indispensable teniendo en cuenta que gran parte del peso de la gestión ambiental se encuentra en ellos;

- Se han efectuado importantes esfuerzos académicos y técnicos en pro de poner en funcionamiento un Acuerdo marco que permita ejecutar el Pacto Federal Ambiental suscrito entre la Nación y las Provincias en julio de 1993. El trabajo efectuado por la comisión integrada por los Dres. Frías, Cano, Tarak y González Arzac alcanzó un desarrollo comparable al Acuerdo Australiano. Resta aún que Nación y Provincias tomen la iniciativa de encarar las negociaciones necesarias para dar forma definitiva a una necesidad cual es articular un sistema ambiental respetando nuestra forma federal de Estado.

*

* *

ASPECTOS INSTITUCIONALES NECESARIOS PARA EL LOGRO DE UN MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Por el DR. DANIEL ALBERTO SABSAY¹⁰⁶

I. Introducción

La temática ambiental y su aplicación en el marco de una modalidad de desarrollo que se conoce con el nombre de sostenible exige para su puesta en marcha de un gran número de requisitos. Se trata de cuestiones tanto sustanciales como institucionales. Por las primeras entendemos a aquellas que integran el concepto propiamente dicho de desarrollo sostenible que surge de la Conferencia de Estocolmo sobre medio ambiente que celebró la ONU en 1972 y que recoge luego de la reforma el artículo 41 de nuestra constitución. Dicho concepto marcado fundamentalmente por la finalidad de que las actividades que hacen al desarrollo sean aptas para satisfacer la necesidades de las presentes y futuras generaciones, establece una ética que reposa en el postulado de la equidad intergeneracional. Estamos

¹⁰⁶ Director Ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

frente a una concepción que no ha logrado aún un sentido unívoco y cuya aplicación constituye un desafío mayor para todos los países del planeta que la han incorporado a sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Por ello, cobra especial relevancia la elección de los mecanismos institucionales a poner en marcha que posibiliten la efectiva adopción de un modelo sostenible de desarrollo. En tal sentido, el “ropaje” institucional adecuado debe encuadrarse dentro de los lineamientos de una democracia participativa. Esto exige una especial labor desde diferentes planos a fin de lograr una conciliación de intereses apta para la construcción de un manejo diferente de las relaciones de poder en el interior de las comunidades políticamente organizadas.

II. El derecho público argentino

II.1. Consideraciones generales

El constituyente reformador le imprimió importantes modificaciones a los contenidos dogmáticos de nuestra Ley Fundamental. Estas consistieron en la incorporación de un segundo capítulo a la primera parte de la Constitución, titulado “Nuevos Derechos y Garantías” (arts. 36 al 43), como así también en la adición de nuevos incisos al artículo 75 relativos a las atribuciones del Congreso, entre los que queremos destacar: el régimen de los tratados internacionales (incs. 22 y 24) y la denominada “nueva cláusula del progreso” del inc. 19, entre otros. Asimismo se ha operado una ampliación del catálogo de los derechos con la inclusión de los denominados de tercera generación (arts. 41 y 42 C.N.) o “derechos de incidencia colectiva” (art. 43 C.N.).

Nos hemos ocupado de hacer esta breve mención relativa al nuevo perfil del sistema de derechos y garantías de orden constitucional, pues consideramos que por tratarse de tal, cada uno de sus elementos debe ser necesariamente analizado e interpretado dentro del marco sistémico general en el que se inserta y del que forma parte juntamente con los restantes

componentes del mismo. Queremos destacar que el sesgo reformador en nuestra materia reconoce antecedentes importantísimos en el derecho público de nuestro país, ya que la etapa del constitucionalismo provincial que se inicia en 1986 con la reforma de las leyes fundamentales de gran parte de las provincias argentinas, le imprimió un sentido semejante al de la Constitución nacional, al régimen de derechos y garantías contenido en sus respectivos textos. Nos parece importante destacar el desarrollo que hacen de nuestra materia las constituciones de Córdoba, Chubut, Río Negro, Tierra del Fuego y de la Ciudad de Buenos Aires, las que le han dedicado capítulos especiales y sus textos diseñan modelos particularmente amplios y generosos, de conformidad con los postulados de un constitucionalismo francamente garantista y de modalidades avanzadas de democracia participativa.

II.2. El artículo 41 de la Constitución Nacional

El art. 41 de la constitución consagra el derecho de toda persona a un ambiente sano y equilibrado en aras a la obtención de un desarrollo sustentable, juntamente con el deber correlativo de preservarlo. Asimismo, se determinan claros mandatos en dirección de las autoridades y se fijan criterios para la distribución de las competencias en el interior del estado federal. La concreción del programa constitucional debe surgir del dictado de normas, de la fijación de políticas, del ejercicio del poder de policía, etc.

La mencionada disposición constitucional en su primer párrafo consagra el derecho humano al medio ambiente al que califica de “sano, equilibrado,...”, a través de estos calificativos se engloban las características de las que hemos hablado con anterioridad. Al mismo tiempo se fija un objetivo en el tiempo -la satisfacción de “las necesidades (...) de las generaciones futuras”- que pone de manifiesto la incorporación de la noción de desarrollo sostenible que hoy en día ubica a la variable ambiental como necesaria en la toma de toda decisión que haga al desenvolvimiento de una comunidad organizada. En la constitución se habla de actividad productiva, en realidad se

apunta a un tipo de modelo de desarrollo que haga viable la vida en el planeta en el presente y en el futuro. Este es el sentido que tanto la citada declaración de las Naciones Unidas, como la estrategia de la Unión Internacional para la Naturaleza le dan a la expresión.

III. La gobernabilidad para el desarrollo sustentable

III.1. Marco general

El cumplimiento de metas tan ambiciosas como las que plantea el logro del desarrollo sostenible requiere, asimismo, de la organización de estructuras de gobierno aptas para ello y por lo tanto para hacer frente a la particular naturaleza interdisciplinaria y multirrelacionada de la cuestión ambiental unida al concepto de desarrollo sostenible. Desde la comunidad el proceso debe verse acompañado con una participación de los habitantes, diferente de la existente en las democracias representativas tradicionales. Es justamente por ello que surgen institutos que posibilitan la intervención de los gobernados en la toma de las decisiones susceptibles de alterar el ambiente. Tal estructura cuando debe ser ideada para un país en el cual conviven varios centros de poder territorial, exige de la creación de formas de coordinación que impidan la superposición de funciones o la actuación anárquica de las distintas autoridades.

La gobernabilidad es la condición necesaria que debe imperar en el interior de una comunidad políticamente organizada para que las decisiones sean acatadas y a su vez se logre una administración eficaz de los intereses generales. Es decir que el cumplimiento por parte de la mayoría de los miembros de una comunidad de una regla de comportamiento socialmente aceptada, reposa en el convencimiento de quienes la observan de que ella es legítima, que obliga y que su aplicación redundará en algún tipo de beneficio para la sociedad. Ahora bien, para que todo esto sea posible deben organizarse canales institucionales aptos para que las personas puedan manifestarse, nos estamos refiriendo a la participación. La vida democrática moderna

requiere de una intervención cada vez más activa de la población. Se necesita de la participación de los miembros de la comunidad. La idea de que los gobernados sólo actúan cuando se trata de elegir y luego, valga la redundancia, son gobernados por otros, sin que exista posibilidad alguna de interactuar con los gobernantes, ha quedado agotada. Ahora, al concepto de democracia representativa se le agrega la calificación de participativa.

La participación transforma al sistema democrático, le da otro dinamismo. Le concede un canal de relación permanente entre los gobernantes y los gobernados. La actuación conjunta permite que las decisiones sean más razonadas, que sean el producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor los problemas que aquejan a una sociedad y que se busquen de manera mancomunada las posibles soluciones. La participación permite que se transparente la actuación del gobierno, evitándose de manera efectiva gran parte de los comportamientos corruptos. Asimismo, ante la aparición de conductas reprochables se facilita la asunción de responsabilidades y eventualmente la aplicación de sanciones. Se deben encontrar vías adecuadas para impedir que la destrucción de los ecosistemas provoque a la larga la inhabitabilidad del planeta. La evolución del concepto de defensa del ambiente ha puesto de manifiesto que la solución no se limita a la actitud de conservar a todo precio. La mera conservación puede importar "quietismo", no desarrollo, es decir que por otra vía la subsistencia también se haría imposible para amplias franjas de la población. Nos encontramos frente a una complicada disyuntiva que de un modo u otro produce consecuencias no queridas. Dado que, por un lado, si se siguen produciendo y explotando recursos sin tener en cuenta los daños que se provocan al medio ambiente, sobrevendrá, entre muchas otras consecuencias no queridas, el agotamiento de los recursos y en consecuencia a la larga el fin de la humanidad. Pero, por otro lado, el temor a que esto último suceda no puede inducirnos a incurrir en el proceder opuesto, es decir, la detención de actividades en aras de preservar los recursos, pues ello lleva a otro tipo de destrucción.

La preservación del medio ambiente recién cobra una posibilidad cierta cuando se la acopla al concepto de desarrollo. Entonces, al incorporar el medio ambiente al desarrollo, se

elabora un nuevo concepto del mismo, en el cual se introduce la variable ambiental. El límite a toda acción de desarrollo estaría dado por la no afectación del ambiente, dentro de parámetros previamente establecidos. Esta posición es la que da nacimiento a la noción de desarrollo sostenible. Este fenómeno que parece de fácil explicación y de rápida comprensión, sin embargo demanda enormes esfuerzos para poder ser puesto en práctica. Su aplicación obliga a un trabajo conjunto de los gobiernos y las sociedades y dentro de éstas de los distintos sectores que las componen, a efectos de corregir errores, cambiar actividades, ajustar procedimientos. Todo esto no surgirá por generación espontánea, sino que demandará concesiones y revisiones de parte de todos los sectores involucrados en los distintos procesos de producción, de creación, de educación, de consumo, etc.

Para que se puedan lograr todos estos cambios es necesario conseguir una aceptación y previa a ella una comprensión de todo el fenómeno, de parte de aquellos que se verán obligados a observar y perseguir las transformaciones. De este modo conseguiremos consenso sobre esta realidad y luego en relación con las medidas que haya que adoptar. Nos encontramos en una situación que obliga a renunciamentos, a la necesidad de que cada cual tenga que dar algo. Además cada obra, actividad, acción que se emprenda, deberá ser efectuada teniendo en cuenta que ellas no produzcan determinado tipo de consecuencias negativas para el medio ambiente. Dichas consecuencias no se limitan a nuestra realidad actual, sino que deben considerar también a los futuros habitantes del planeta. El carácter intergeneracional o la intergeneracionalidad es una de las características que presenta la protección del medio ambiente y en particular su vinculación con el desarrollo. Su formulación plantea uno de los dilemas más acuciantes de la época actual, cual es el de asegurar posibilidades de supervivencia a nuestros descendientes.

En definitiva, para encontrar consensos se debe buscar el modo de compartir el tratamiento de estas cuestiones. Para poder hacerlo se deben concretar los canales de participación más adecuados a esos efectos. La materia ambiental y la gestión de los recursos naturales han permitido, a lo largo de las últimas

décadas, una cada vez más importante presencia ciudadana en todas las decisiones que atañen a estas dos cuestiones. La legislación y las prácticas de las democracias más desarrolladas así lo demuestran. Esto ha sido posible gracias a un rol muy activo de la sociedad civil, liderado en gran parte por organizaciones no gubernamentales. Asimismo se ha producido a través de ciertos mecanismos como las audiencias públicas y la *administración coparticipada*, entre muchos otros, que han procurado la creación de espacios propicios para la concreción de distintos tipos de participación.

III.2. *El acceso a la información*

La publicidad de los actos de gobierno constituye una de las piedras angulares del Estado de Derecho. Sin embargo, desde los albores del constitucionalismo la concreción de dicho principio de parte de quienes son los naturales obligados a dar tal información ha adolecido de serias falencias. En efecto, el hecho de dar o no dar al conocimiento público un determinado acto de gobierno y su fundamentación ha sido considerado en la práctica una suerte de potestad “graciosa”, ubicada dentro de la esfera de discrecionalidad de los propios responsables en brindarlo.

Semejante interpretación desconoce un hecho fundamental de la realidad que consiste en determinar a quién le pertenece la información pública. La definición al respecto no da lugar a muchas alternativas, estamos frente a un saber que por ser público les corresponde a los gobernados y que de ningún modo puede permanecer de manera injustificada en el conocimiento exclusivo de los gobernantes. A través de este mecanismo se posibilita un mayor control de la actuación de los gobernantes. Pero además de ello, en el marco de una democracia participativa, poseer la información apropiada constituye un requisito *sine qua non* para poder intervenir en la marcha del gobierno desde la sociedad. El axioma según el cual “el pueblo quiere saber de que se trata”, acá adquiere una magnitud distinta, ya que sólo quien conoce puede participar de manera eficaz y alerta.

El derecho de libre acceso a la información tiene antecedentes muy lejanos en el tiempo. Así, tuvo su primera manifestación en una Real Ordenanza sueca de 1766 sobre

libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la documentación pública. Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 expresa en su artículo 11 que “*la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres*”. Son los EE.UU quienes en 1966 dictan la primera ley completa sobre esta problemática. Se trata de la “Freedom of Information Act” según la cual toda agencia gubernamental debe responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas, informes, etc. dentro de un período limitado de tiempo. Cada ente debe llevar un índice de la información de alcance público que trate sobre posiciones adoptadas o promulgadas, publicándolo trimestralmente. Estas bases aparecen en la década del 70 en las legislaciones de Francia, Canadá e Italia.

La constitucionalización del derecho surge en Europa en las leyes fundamentales de Grecia (art. 10), Portugal (art. 268) y España (art. 105). La directiva N° 90/313 de la Unión Europea de acceso a la información ambiental de carácter público, se ocupa de esta cuestión. Estamos frente a un derecho de incidencia colectiva que actúa a su vez como una garantía de la participación, cuya consagración ha venido de algún modo de la mano de la protección del medio ambiente. La Argentina no ha quedado al margen de este proceso y es así como varias de nuestras constituciones provinciales han incorporado el derecho de libre acceso a la información estatal a sus textos. Entre ellas, las leyes fundamentales de Buenos Aires (art. 28) y del Chubut (art. 13). Es de destacar las experiencias producidas en la materia en esta provincia patagónica cuyo derecho público prevé, igualmente, una ley específica (ley 3764 de “Libre acceso a las fuentes de información y publicidad de los actos de gobierno”).

III.3. El acceso a la justicia

El derecho constitucional va dando respuesta desde su óptica a una altísima gama de intereses generales, públicos, fraccionados, pero ciertos y con jerarquía, que requieren de una protección de marcado carácter preventivo como es característico en el derecho ambiental y en todo lo relacionado con la calidad de

vida de los habitantes, que como se ha visto incluye el derecho a la salud y a la debida atención médica. Se trata de una coparticipación colectiva de intereses. ¿Cómo proteger entonces la lesión a los bienes de tipo colectivo? Surge entonces la necesidad de ampliar la clásica trilogía. Deben ingresar los intereses difusos en la jerarquía constitucional. En la especie se tiene parte en un interés colectivo y supraindividual, ello constituye la faz subjetiva de la cuestión. Es decir que si bien no se puede demostrar un perjuicio personal o actual, de todos modos quien participa de esta suerte de relación consorcial, compuesta por todos los damnificados actuales o potenciales, puede invocar una suerte de “cuota parte” que en tanto participe en la cuestión le da derecho a recurrir a la justicia.

El art. 43 de la constitución nacional en su 2º párrafo les reconoce legitimación a tres sujetos diferentes:

a) El “afectado”. Este término resulta por demás enigmático y ha dado lugar a diversas interpretaciones. Por una parte, una visión restringida, estima por afectado a aquel que es titular de un derecho subjetivo. Por otra parte, la posición amplia, piensa que una interpretación conjunta de los términos “afectado” y “derechos de incidencia colectiva en general”, permite suponer una consagración de la legitimación para actuar a cualquier afectado en reclamo de derechos colectivos. Para el análisis de este tema recomendamos la lectura de los siguientes autores favorables a la postura amplia: Walsh, J. R.: “El medio ambiente en la nueva Constitución argentina”. La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, Año 1, N° 1 (6/12/94). Sostienen una interpretación similar, entre otros: Bidart Campos, Germán J.: “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Tomo VI, “La reforma constitucional de 1994”, Ediar, Bs. As. 1995 y “La legitimación procesal activa en el párrafo segundo del art. 43 de la Constitución”, El Derecho, 6/2/96; Morello, A.M.: “El amparo después de la reforma constitucional”, Revista de Derecho Privado y Comunitario, Santa Fe, 1994, n° 7; Gozaíni, O. A.: “La noción de afectado y el derecho de amparo”, El Derecho del 22/11/95.

b) Defensor del Pueblo: su habilitación es una resultante del papel que cumple este nuevo actor institucional como instancia pública de defensa de los intereses generales. Por lo

tanto su potestad de acceder a la justicia en la defensa de intereses colectivos no plantea dificultad interpretativa alguna.

c) Asociaciones registradas:

El amparo, luego de la reforma constitucional del 94 ha obtenido un nuevo perfil institucional que lleva a una importante ampliación de la figura, la que hoy comprende dos tipos distintos: uno de corte individual y otro colectivo. La segunda modalidad constituye per se uno de los aspectos más innovadores de la labor del constituyente de la reforma. En efecto, las características de los derechos cuya protección se persigue con su interposición, como así también las consecuencias que ello provoca en materia de legitimación para el acceso a la justicia, llevan a modificar las concepciones tradicionales en la materia. De lo contrario, no se podrían obtener los objetivos perseguidos con su institucionalización, lo que importaría considerar que las normas constitucionales no han sido creadas para ser cumplidas.

III.4. La relación entre los distintos niveles de gobierno

La problemática ambiental encaminada al desarrollo sostenible requiere de una articulación particular entre niveles de gobierno. Desde el ámbito nacional resulta dificultoso dar cumplimiento al mandato constitucional derivado del párrafo 3° del art. 41. Parece fácil llegar a un planteo teórico de la cuestión, la que luego se verá entorpecida cuando de lo que se trata es de transformar en normas el programa constitucional. ¿Cuál será la línea divisoria entre las potestades nacionales y las provinciales?, este interrogante constituye de alguna manera la pregunta “del millón” en este campo. Nos parece difícil su determinación si no existe con anterioridad una base consensuada entre niveles de gobierno. Esta necesidad nos parece auspiciosa en la medida en que nos ubica en el marco de un federalismo de “concertación” a favor del cual nos pronunciamos, no sólo por un problema de fidelidad con determinadas convicciones, sino fundamentalmente porque creemos que este es el modelo que asegura mayor eficacia en la aplicación y la observancia de las normas ambientales.

La reglamentación legislativa del art. 41 no puede concretarse en una única norma, no se trata de una nueva materia

a codificar. Este no ha sido el deseo del constituyente, de lo contrario, hubiese incluido la materia ambiental entre los códigos del art. 75, inc. 12. Pero, además, desde el punto de vista práctico, creemos que este instrumento no se corresponde con las características de la materia ambiental. Consideramos que ella requiere de modalidades que con suficiente elasticidad puedan ir “*aggiornándose*” en el tiempo. En consecuencia, será útil la readaptación de estándares a las situaciones cambiantes que imponga cada coyuntura. Por otra parte, creemos que dichos estándares deberán estar contenidos en distintas normas, cada una de las cuales se referirá a los diferentes medios -agua, aire, suelo, etc.- o a materias específicas que requieran un tratamiento por separado, ya sea por su naturaleza o porque importen la reglamentación de tratados internacionales.

En nuestra opinión la cláusula ambiental de la constitución requiere una tarea en distintos tiempos. En primer lugar, se debería dictar una suerte de ley general, cuyo contenido tratase fundamentalmente sobre las siguientes cuestiones:

- Política ambiental argentina
- Instrumentos de la Política Nacional del Ambiente.
- Autoridad de Aplicación
- Determinación de Competencias.
- Procedimientos para la resolución de conflictos inter-

jurisdiccionales.

También consideramos de incumbencia nacional lo relativo a daño ambiental, responsabilidad y seguros especiales. Pero, por sus características creemos conveniente que estos aspectos sean objeto de una norma particular. Es igualmente de la competencia del Congreso nacional la sanción de los delitos ambientales, los que a nuestro criterio deberían formar parte de un capítulo especial del Código Penal.

Por último, luego de que haya quedado elaborada la norma general a que hacemos referencia con anterioridad, se podrá comenzar a trabajar sobre cada materia especial. Y, para cada una de ellas deberán determinarse los “*presupuestos mínimos*”. Tarea que ya no ofrecerá serias dificultades, pues dichos eventuales escollos deberían quedar zanjados con la aplicación de los criterios contenidos en la norma general, los que han sido el objeto de una concertación intrafederal que les aportará el

consenso necesario para legitimar y hacer aplicables las reglas que se dicten en consecuencia.

El municipio constituye una comunidad ideal para la participación y la gestión ambiental tendiente al desarrollo sustentable. Esto es así porque sin lugar a dudas cuando los grupos sociales son más pequeños, quienes los integran se encuentran directamente interesados e involucrados en las cuestiones que se suscitan en su interior. El municipio, por sus dimensiones y por la relación de proximidad que se da entre su población y las cuestiones a resolver, posibilita una mayor y más espontánea participación de sus habitantes en los asuntos públicos. Además, en la órbita municipal, el ciudadano puede vivir de manera directa el funcionamiento de las instituciones de gobierno. Esta mecánica también guarda una necesaria proyección con los niveles supra-nacionales, en dichos ámbitos debe tenerse especialmente en cuenta la necesidad de conciliar los aspectos de tratamiento global, dada su trascendencia, con los de formato local que coadyuvan al logro de un proceso de toma de decisiones más participativo y de una aplicación más efectiva de las mismas.

Lo desarrollado hasta acá nos lleva a expresar que sólo la búsqueda de modelos en los que se conjuguen elementos orientados hacia la concertación y la construcción de consensos básicos permitirán la consolidación de la problemática del desarrollo sostenible en nuestro país. Asimismo, es dable destacar la importancia de las instituciones y la modificación de las modalidades que ellas presentan en la actualidad para ir caminando en la mencionada dirección. En tal sentido, debe emprenderse una labor conjunta entre los distintos sectores, tanto del gobierno como de la sociedad, en sus diversas componentes, a fin de comprometerlos en la lucha por el logro de un objetivo del que depende la subsistencia de la especie humana en el planeta...

*

* *

EL ORDEN AMBIENTAL EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES¹⁰⁷

Por la Dra. MARÍA CRISTINA ZEBALLOS DE SISTO¹⁰⁸

“Toda especie viva y todo ejemplar de cada especie están afectando y modificando continuamente la biosfera terrestre con sus esfuerzos por mantenerse vivos durante el breve tiempo que les toca estarlo. No obstante, ninguna especie anterior a los homínidos tuvo nunca el poder de dominar la biosfera o de dañarla. Cuando un homínido talló por primera vez una piedra con la intención de transformarla en un instrumento útil aseguraba que algún día una especie de su género la reduciría a su merced.. El Homo Sapiens alcanzó, en nuestros días, ese dominio...”. Arnold J. Toynbee (“La gran aventura de la humanidad”).

Por sus altos y crecientes niveles de polución ambiental, como resultado de la acumulación de gases y efluentes tóxicos y basura y de los impactos sonoros que superan los umbrales de tolerancia, Buenos Aires es una de las ciudades más contaminadas del mundo. ¡Especial privilegio y honor! La contaminación sonora aumentó en un 2% en relación con el año 1995 y un 9% respecto de 1993. En algunas esquinas de la Ciudad el ruido alcanza a los 99,7 decibeles. Los porteños generamos 4.700 ton/día de basura, alguna parte de ella no llega a recogerse. Los canes porteños depositan diariamente en la vía pública 68 toneladas de materia fecal y 120.000 litros de orina. Sólo disponemos entre 3 y 4 m². de espacios verdes por habitante cuando la O.M.S. recomienda unos 10 m² por habitante. Respirar aire puro es una verdadera odisea. A su vez,

¹⁰⁷ Se emplea la voz “orden ambiental” como complementando los conceptos de orden económico y orden social. Se entiende como el conjunto de normas e instituciones para la protección, cuidado y desarrollo del medio natural y urbano. “No se agota en una protección puntual y a corto plazo, sino que significa una prevención ambiental global, completa y a largo plazo... en cuanto entorno compartido y legado para las generaciones futuras”. (Textos Legales-Rep. Federal de Alemania-1995).

¹⁰⁸ La autora es abogada, egresada de la carrera de Especialización en Régimen Jurídico de los Recursos Naturales (UBA). Fue asesora de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la que concluyó sus sesiones el 1° de octubre de 1996.

nuestros ríos están altamente polucionados (el Riachuelo es el tercer curso más contaminado del mundo) y la degradación visual deteriora el paisaje urbano. Partiendo de este patrimonio ambiental el 1º de octubre de 1996 los convencionales porteños encargados de redactar el Estatuto Organizativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se animaron a comprometerla con el desarrollo sustentable y la preservación del ecosistema urbano.

*La nueva Constitución de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

Hacia fines del siglo XX los que habitamos en el puerto de Santa María de los Buenos Aires, ciudad de la Santísima Trinidad, por primera vez, luego de una larga historia, hemos cambiado nuestra vida institucional: elegimos por el voto popular al jefe del Poder Ejecutivo de la Ciudad y nos hemos dado nuestra propia ley fundamental. Contrato social que permitirá en el futuro organizar desde otra óptica la vida en comunidad. Los porteños en el proceso de construcción del Estatuto Organizativo de las Instituciones de la Ciudad hemos llegado a la mayoría de edad. Pero... ¿qué se sancionó: una constitución para una ciudad-estado o sólo una carta orgánica municipal? ¿Habrán actuado los constituyente/estatuyentes dentro del marco de las facultades previstas por la Constitución Nacional de 1994?

Al acto fundacional de sanción de la Constitución de la Ciudad se llega después de un interminable proceso. Todos sabemos que Buenos Aires es la Reina del Plata. Pero... a los argentinos mucho nos ha costado definir el status jurídico y la forma de gobierno de la ciudad Capital de la República. ¿Buenos Aires fue siempre un conglomerado urbano con las atribuciones municipales decapitadas? ¿Los constituyentes de 1853 la pensaron como municipio autónomo o autárquico? ¿La Constitución de 1994 determina con claridad y certeza su régimen institucional? ¿Es Buenos Aires nada más que la Capital Federal? ¿Se trata también de un municipio o es con escasa diferencia una provincia? Cuántas preguntas que no tienen respuesta.

La Constitución de 1994 ha dejado planteado un complejo tema institucional al no precisar si se ha querido crear una provincia, una semi-provincia, un municipio confederado, un municipio sin provincia, un súper municipio, una ciudad-provincia o una ciudad-estado.

El artículo central respecto del nuevo "status constitucional" de Buenos Aires es el 129 de la C.N.. En el se declara: "la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la Ciudad". Pero luego se agrega: "Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones".

Una interpretación inicial de este artículo podría, aparentemente, resultar sencilla. El primer párrafo reconoce la autonomía de la ciudad con facultades propias de legislación y jurisdicción. El segundo párrafo salvaguarda los intereses del Estado Nacional y el tercero, establece el modo de convocatoria para que mediante representantes se dicte el Estatuto Organizativo de Buenos Aires.

Empero, la cuestión se complica cuando se relacionan estas disposiciones con las cláusulas transitorias séptima y décimo quinta de la C.N.; se compara el régimen creado para Buenos Aires con el provincial; se observa el alcance del art. 124 referido al dominio provincial sobre los recursos naturales; se estudia el traspaso de la justicia ordinaria de la Capital Federal a la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, y se intenta dilucidar el alcance del art. 75, inc. 30 de la C.N. que mantiene para el Congreso Nacional una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación. Tanto es así que hoy se ha creado un entramado de situaciones y graves controversias doctrinarias y políticas. La primera disputa, reflejo de una puja entre partidos políticos, se registró al momento de llamar a Convención Estatuyente y al acotar el Congreso Nacional, por

ley 24.588, el contenido y alcance de la futura Asamblea Estatuyente/Constituyente.

Creo que el nudo de la cuestión pasa por las relaciones entre el Gobierno Nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires. Relaciones que, al decir de Jorge Bacqué, “podrán ser regladas, pero ello no justifica que de esa regulación puedan surgir limitaciones a la autonomía de la ciudad”.

¿Ha nacido una nueva provincia, aun innominada, dotada de los mismos poderes que las demás? ¿Será un súper municipio autónomo? No lo sé. Es ésta una de las cuestiones más difíciles legadas a los argentinos por los convencionales de 1994. Ella está tratada en el Título Segundo, del texto constitucional, referido a los “Gobiernos de Provincia”. ¿Por qué bajo este título?

Pienso que, vigente la Constitución de 1994, Buenos Aires es a la vez una ciudad con status jurídico especial y la Capital de la Nación que elige en forma directa a su jefe de gobierno (¿intendente?). Es una persona necesaria de derecho público, que puede darse su propia carta orgánica con ciertas limitaciones y organizar y controlar sus servicios públicos. Tiene justicia y policía propia. Al igual que las provincias designa tres senadores para integrar el Congreso Nacional (art. 54 de la C.N.) y representantes a la Cámara de Diputados (art. 45 de la C.N.). Pero daría la sensación de que no es provincia, ni es municipio. Es evidente que se creó un status jurídico especial que distingue a la Ciudad de Buenos.

Buenos Aires como un ecosistema urbano

También mucho se discute si las ciudades constituyen un ecosistema. Esta discusión alcanza a Buenos Aires.

Los que analizan ambientalmente a las ciudades se encuentran en ellas siempre con los mismos problemas: los residuos y su destino final, el tránsito, el manejo irracional del espacio, la contaminación visual y del aire¹⁰⁹, la pérdida de áreas

¹⁰⁹ En la Av. Lugones hoy existen 135 carteles de publicidad ilegales. Son la mitad de los instalados. No cumplen con la ordenanza 41.115.

verdes y las cuestiones hídricas (la necesidad de agua potable, las inundaciones, el tratamiento de los líquidos residuales), y la permanente necesidad de recursos naturales generados en otros ecosistemas.

Los convencionales encargados de redactar la carta fundamental de Buenos Aires se plantearon, en este tema, dos responsabilidades: organizar los poderes públicos para llegar a una administración racional y sistematizar la Ciudad para garantizar calidad de vida y disfrute del espacio urbano (Plan Urbano y Ambiental).

La cuestión ambiental en la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires

El tema fue tratado por la Asamblea el 28 de septiembre de 1996 según los dictámenes de las comisiones de Declaraciones, Derechos y Garantías y de Políticas Especiales (O.D.T. N° 38 y 40) que analizaron y evaluaron 49 proyectos de particulares y organizaciones intermedias y 67 de estatuyentes. La importancia y la variedad de los temas presentados y debatidos reflejan el interés de la comunidad por el destino del ambiente de su ciudad. En las comisiones de trabajo, que contaron con la permanente colaboración de las ONGs, se analizó todo el espectro ambiental. Desde el debate por el destino de los espacios verdes y públicos y el derecho al sol y cómo éste se ve afectado por construcciones realizadas en manifiesta irregularidad, hasta temas de urbanismo, reciclaje de residuos, eliminación de las barreras arquitectónicas y la creación de un Consejo de Planeamiento Estratégico. Se tomó como punto de partida, para elaborar el futuro articulado ambiental, el proyecto del convencional y conocido ecologista Antonio E. Brailovsky por Nueva Dirigencia.

En la Asamblea, al momento de tratarse la cuestión ambiental, la convencional Graciela Fernández Mejjide (FREPASO) expresó: “Toda Constitución tiene dos grandes temas que resolver: la organización de los poderes públicos y el establecimiento de criterios generales de ordenamiento de la sociedad. Hemos avanzado en el diseño de las instituciones de

gobierno... el proyecto de texto referido al Ambiente Urbano da cuenta de la otra gran obligación: definir el modelo de ciudad que queremos”.

El texto constitucional

Realmente los convencionales sancionaron una constitución de raíz ecológica. Esto se detecta en varios artículos que forman un entramado horizontal coherente y en el Capítulo Cuarto, del Título Segundo, del Libro Primero bajo la denominación de AMBIENTE (arts. 26 a 30).

Se ha legislado respecto de los siguientes temas:

El principio común a todas las políticas especiales: El art. 18, ubicado en el capítulo inaugural del Libro Segundo, define el marco de todas las políticas futuras de la Ciudad. El, al expresar que se "promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, se eviten y compensen las desigualdades zonales dentro de su territorio", ha comprometido a los gobernantes del mañana con la calidad de vida de la gente y el desarrollo sustentable que proponen los movimientos ambientales. Debe considerarse a este artículo como inicial y básico al momento de evaluar la recepción del orden ambiental en la Constitución.

El derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de preservarlo: este precepto aparece en el primer párrafo del artículo 26. El debe mirarse como el núcleo central de las disposiciones ambientales ya que introduce los dos principios básicos del paradigma: el derecho-deber al ambiente sano y el respeto por las generaciones venideras (desarrollo sustentable). Los convencionales, con muy buen criterio, agregaron a estos principios, considerados muchas veces como meramente declarativo, una serie de disposiciones que permitirán en el futuro llegar al verdadero ejercicio del paradigma ambiental. Entre ellas: el cese de las actividades que supongan un daño actual o potencial al ambiente, la obligación de recomponer el entorno deteriorado y el derecho que tiene toda persona a recibir, a su solo pedido, información sobre el impacto que causan o pueden

causar sobre el entorno las actividades públicas o privadas (art. 26) (Antecedente: Principio 10 de la Declaración de Río, de 1992, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo). A su vez en el art. 27 inc. 14, se promueve la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza. Esta última disposición reviste especial importancia ya que la preservación ambiental requiere de una población altamente educada y motivada. (Ver Principio 19 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo-1972.)

Buenos Aires libre de actividad nuclear y de desechos peligrosos: Dos artículos se refieren a esta cuestión. El art. 26 que afirma que “La Ciudad es territorio no nuclear...” donde está vedado el ingreso de residuos radiactivos. Y, que en ella se regularán “por reglamentación especial... las actividades que sean requeridas para usos medicinales, industriales o de investigación civil”. Y el 28 que prohíbe “el ingreso a la Ciudad de residuos y desechos peligrosos”. ¿Cuál es el alcance de este articulado? ¿Podrá realmente Buenos Aires quedar libre de sustancias ambientalmente peligrosas¹¹⁰? Explicaré primero la cuestión de la actividad nuclear.

En los últimos años muchos municipios de la Argentina se declararon “territorio no nuclear”. Los de la Patagonia lo hicieron como una forma de rechazo al repositorio que se deseaba instalar en la provincia de Chubut. Repositorio que podría admitir, también, residuos no queridos en el extranjero. ¿Qué relación existe entre este principio y el hecho de que muchas ciudades del país consuman energía eléctrica generada a partir de reactores nucleares? ¿Querrán ellas recibir los beneficios sin hacerse cargo de los peligros? El principio se incorporó con esta redacción por la presión ejercida en el recinto de sesiones por los grupos ecologistas¹¹¹. Las palabras del convencional A. E. Brailovsky pronunciadas en la Asamblea pueden aclarar algunos aspectos. “La alta peligrosidad de muchas de las actividades

¹¹⁰ Ver con referencia a este tema la “Agenda 21”, Secc. II. En especial el Cap. 20 referido a la gestión ecológica y racional de los desechos peligrosos. Y el Cap. 22 referido a la gestión inocua y ecológicamente racional de los desechos radiactivos.

¹¹¹ Aquí existió una verdadera puja entre los representantes de la Comisión Nacional de Energía Atómica y los grupos ecologistas más duros.

nucleares ha generado una enorme preocupación en la opinión pública y un justificado horror. Este sentimiento se potencia por las políticas de privatización nuclear... ¿Cómo vamos a vivir con la energía nuclear? ¿Cómo encontrar el punto justo entre utilizar sus beneficios y minimizar los riesgos?... En respuesta a ello numerosos municipios del país y del mundo se han declarado no nucleares... Ello implica la prohibición en el ámbito urbano de las actividades nucleares de mayor envergadura y la regulación de las demás". En este sentido debe interpretarse la condición de no nuclear.

Debe pensarse que el Gobierno de la Ciudad tendrá que regular la gestión de los residuos radiactivos de las instituciones médicas y de las industrias permitidas, asimismo controlará el transporte de las sustancias radiactivas autorizadas, y se verá obligado crear algún registro especial con un sistema de rotulado que permita identificar vehículos y carga. Todos sometidos a una verificación en los horarios y las rutas.

Hoy no nuclear supone, también, la prohibición de instalar repositorios en la jurisdicción. Pero... ¿dónde irán los residuos de baja radiactividad que se generan en la actividad medicinal que se realiza en la Ciudad? Queda aquí un tema a resolver.

Otra es la cuestión de los residuos peligrosos. En la particular relación del Norte con el Sur siempre se visualizó a los territorios de los países en desarrollo como los más aptos para recibir la escoria del mundo industrializado y tolerar las industrias más contaminantes. Millones de toneladas de desechos potencialmente peligrosos cruzan las fronteras nacionales cada año tratando de encontrar un lugar barato y relativamente permitido para su depósito final¹¹². A la Argentina han llegado barros biológicos (materia fecal) y sospechosos barriles que han quedado abandonados en los puertos, algunos contenían dioxinas. En esta historia Greenpeace siempre ha actuado como protagonista. Ella detectó, en 1987, 3.000 toneladas de cenizas tóxicas en una playa del norte de Haití. Este tráfico global de

¹¹² El director de la OCDE ha informado que, en el año, cruzan las fronteras europeas alrededor de 2,1 a 2,5 millones de toneladas de desechos. En *Evolución reciente del Derecho Ambiental Internacional*, compiladores R. A. Estrada Oyuela y M.C.Z. de Sisto. Editorial AZ., Buenos Aires, 1993.

desechos peligrosos ha comenzado a disminuir (posiblemente se mantiene enmascarado y encubierto) a partir de la Convención de Basilea, suscripta el 22 de marzo de 1989, destinada a crear un sistema de control internacional de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y de su eliminación. La Argentina ratificó la Convención por ley 23.922 e incluyó en el art. 41 de la nueva Constitución Nacional la prohibición de ingreso en el territorio de residuos actual o potencialmente peligrosos. Igual criterio siguieron las provincias.

Dentro de esta política que apunta a prohibir el ingreso de desperdicios peligrosos y al control de los basureros y repositorios, la Ciudad de Buenos Aires ha prohibido el ingreso a su territorio de residuos y desechos de este tipo. Sólo se tendrá que esperar que ella se cumpla.

He analizado la cuestión del ingreso de basura industrial altamente peligrosa y trataré de explicar ahora el tema de los residuos que se originan dentro del ejido urbano. La Carta que se analiza recomienda la creación de plantas de tratamiento y disposición final de residuos industriales, peligrosos, patológicos y radiactivos y contempla la firma de acuerdos con la provincia de Buenos Aires y otras jurisdicciones para utilizar plantas de tratamiento y disposición final localizadas fuera del ámbito de la Ciudad. Es evidente que aquí, al igual que con los elementos radiactivos, el Gobierno de la Ciudad deberá implementar una política muy clara de control y seguimiento de estos materiales.

La política ambiental de la Ciudad: los catorce incisos del art. 27 enumeran las metas a cumplir respecto de la gestión ambiental. Esta gestión ambiental, en el texto constitucional, está enmarcada dentro del modelo de desarrollo sustentable¹¹³ y planteada en armonía con el planeamiento urbano. Las grandes líneas pasan por la preservación del patrimonio cultural y natural, la protección y el incremento de los espacios verdes y públicos, el control de la contaminación, en especial la del Río de

¹¹³ La Comisión Brundtland presentó a la 42ª Asamblea General de las Naciones Unidas (1987) un informe denominado "Nuestro Futuro Común" en el se define el desarrollo sustentable como la posibilidad de satisfacer las necesidades actuales, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

la Plata y el Riachuelo y la definición de un Plan Urbano y Ambiental (art. 29).

Asimismo, a la Legislatura de la Ciudad se le encomienda sancionar el código Ambiental (art. 81 inc. 3). Y al Jefe de Gobierno, la obligación de “preserva, restaura y mejora el ambiente, los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales, reduciendo la degradación y contaminación que los afecten, en un marco de distribución equitativa. Promueve la conciencia pública y el desarrollo de modalidades educativas que faciliten la participación comunitaria en la gestión ambiental”. Art. 104 inc. 27 CCBA.

El primer inciso del art. 27 trata, influido por la Estrategia Mundial para la Conservación, la cuestión de la preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales, entendidos como aquellos que resultan indispensables para mantener la vida.

Llama poderosamente la atención el inciso 5° del mencionado artículo, referido a la protección de la fauna urbana. El texto fue impulsado por varias asociaciones dedicadas a la defensa de los animales. Ellas plantearon la necesidad de efectuar un control ético de la fauna doméstica en estado de libertad ya que ella se convierte en una verdadera plaga. ¿Es éste el sentido del artículo? ¿Proteger a perritos y gatitos? La explicación se encuentra nuevamente en el Diario de Sesiones y en lo expuesto por el convencional A. E. Brailovsky, quien explicó que el objetivo real del artículo es el de prevenir la crueldad. Ya que la crueldad con los animales constituye la fase inicial de la violencia doméstica.

A su vez, para alcanzar el desarrollo sustentable en conjunto se proponen las siguiente metas: lograr el uso racional de materiales y energía, minimizar el volumen y la peligrosidad de los desechos, regular las actividades ambientalmente riesgosas y llegar a un desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, las tecnologías no contaminantes y la disminución de los residuos industriales.

Las evaluaciones previas de impacto ambiental: el último artículo del Capítulo Cuarto establece “la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento

público o privado susceptibles de relevante efecto y su discusión en audiencia pública”.

En este artículo, que lleva el número 30, el texto constitucional entra en el complejo tema del impacto ambiental de las actividades antrópicas y su evaluación por procedimientos que le den credibilidad y seguridad técnica y jurídica.

La norma deja pendientes cuestiones relacionadas con la operatividad inmediata de la institución y temas vinculados con las definiciones conceptuales para poder entender su alcance.

Se dice que hay un impacto ambiental cuando las actividades o las acciones producen una alteración, positiva o negativa, en el medio o en alguno de sus componentes. Pero el artículo mencionado habla “de relevante efecto”. ¿Podrán tomarse a esas frases como un sinónimo?

Asimismo el artículo emplea la expresión “evaluación previa del impacto ambiental”. La doctrina habla de un procedimiento técnico administrativo encargado de cuantificar las alteraciones, positivas y negativas, que a corto o largo plazo afecten al medio natural y al medio socioeconómico y de dar certeza a los estudios de impacto ambiental llevados a cabo por equipos especializados.

Aquí hay que tener en cuenta que las legislaciones ambientales han creado un procedimiento técnico-administrativo al que someten los estudios ambientales: la evaluación de impacto ambiental (EIA). Se la define como “el método encaminado a identificar e interpretar -así como a prevenir- las consecuencias o los efectos que acciones o proyectos determinados puedan causar a la salud y el bienestar humano y al entorno...”¹¹⁴. Dentro de ese marco legal e institucional los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, que son previos a la toma de decisión de un proyecto, elaboran la “declaración de impacto ambiental” (DIA). Este procedimiento acompañado de la declaración constituyen hoy aliados de la

¹¹⁴ Ver el proyecto de ley que crea el Procedimiento Técnico-Administrativo de la Evaluación de Impacto Ambiental elaborado por la Comisión de Ecología de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 29 de octubre de 1998.

actividad industrial y una garantía para los consumidores y posibles afectados de distintas actividades¹¹⁵.

El artículo 30, que comentamos, tiene el mérito de establecer la obligatoriedad de las evaluaciones previas de impacto ambiental. Esta disposición no es operativa por sí misma. Se tendrá que crear por una ley específica un procedimiento especial en el cual obligatoriamente se contemple la participación de los ciudadanos en audiencias públicas. Esta es, al momento de escribir el presente, la principal tarea de la Comisión de Ecología de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

La democracia participativa como auxiliar de las garantías constitucionales en materia ambiental: El Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 afirma que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados...”. Y que ella debe venir acompañada por el “acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas...”.

En este sentido la Constitución que se analiza ha seguido el camino iniciado por las constituciones provinciales de la última década y lo estatuido en la Constitución Nacional ya que se observa que la idea de admitir la participación de los hombres y mujeres de la Ciudad en los asuntos de gobierno domina su espíritu.

Las instituciones de participación incorporadas en su texto deben verse como garantía, entre otros, de los derechos ambientales. Por su intermedio se han creado mecanismos de democracia semidirecta que permiten la intervención ciudadana en la gestión y en el control y a su vez se han previsto distintas modalidades de amparo. A saber:

a) *Crean herramientas de participación los siguientes artículos:* el 63 instaura el régimen de las audiencias públicas, el 64 organiza el procedimiento de la iniciativa con la firma del 1,5% del total del padrón electoral, el 65 establece la consulta al

¹¹⁵ Ver Estevan Bolea, María Teresa, *Las evaluaciones de impacto ambiental*, Cuadernos del CIFCA, 1977.

electorado por referéndum obligatorio, el 66, la convocatoria a consulta popular no vinculante y el 67 introduce el derecho del electorado a requerir la revocatoria del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño con convocatoria a referéndum de revocación.

b) *Crean herramientas de participación en entes de gestión o de control los siguientes artículos:* el 19 al crear el Consejo de Planeamiento Estratégico integrado por instituciones y organizaciones sociales representativas de todos los sectores sociales; el 46 que prevé la participación de usuarios y consumidores en el Ente Unico Regulador de Servicios Públicos; el 30 que instituye un sistema de control de las evaluaciones previas de impacto ambiental por audiencias públicas con participación ciudadana, y el 104 que establece que el Jefe de Gobierno promueve la participación y el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales y crea un registro para asegurar su inserción en la gestión y discusión de las políticas públicas.

c) *Crean sistemas o procedimientos de defensa y protección de los derechos humanos y difusos los siguientes artículos:* el 14 que prevé que toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo y el 137 que instaura la Defensoría del Pueblo.

d) *Crean instancias que garantizan la participación ciudadana los siguientes artículos:* el 16 que consagra el derecho a ser informado, 26 (último párrafo) que garantiza el libre acceso a la información sobre el impacto ambiental de actividades públicas o privadas y el 137 respecto de la Defensoría del Pueblo (elegido por la legislatura y con autonomía funcional), entre otros.

Los mecanismos de democracia directa serán reglamentados por la Legislatura de la Ciudad. (Art. 80, inc. j. 4 de la CCBA).

Hacia 1960 la evolución de la ecología como disciplina autónoma, la toma de conciencia por la degradación y la extinción de importantes recursos naturales, los temores generados por la utilización de la energía nuclear y el destino de sus desechos y las preocupaciones que producen el desarrollo de nuevas sustancias químicas y la disposición de sus residuos prepararon el camino para el nacimiento del paradigma ambiental que se convirtió en una verdadera bisagra del pensamiento universal de nuestro tiempo. La adopción de la variable ambiental en la nueva Constitución de la Ciudad de Buenos Aires¹¹⁶ forma parte de la historia ambiental de este fin de siglo¹¹⁷.

¹¹⁶ Se han empleado indistintamente las voces “estatuto organizativo” y “constitución” con el objeto de reflejar la incertidumbre conceptual y la puja reinante en la Convención. A pesar de que la misma Asamblea optó, en su primera reunión, por denominarse Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹¹⁷ Abreviaturas empleadas: CN: Constitución Nacional; ONGs: Organizaciones no gubernamentales; CCBA: Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA:

Direito ambiental brasileiro
Paulo Affonso Leme Machado
6a. ed., Malheiros Editores, Sao Paulo, 1996

Por el académico DR. PEDRO J. FRÍAS

Conocimos al eminente maestro brasileño en el Seminario Internacional de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en 1998. Nos impresionó su versación y la cordialidad de su trato. Después supe que se había graduado en Derecho Ambiental y Ordenamiento del Territorio en la Universidad de Estrasburgo y que sus libros, títulos y acciones estratégicas en sus disciplinas merecerían un capítulo aparte, como para describir a un precursor.

Este libro de 780 páginas es una enciclopedia en los temas de la especialidad. Seguramente volveré una y otra vez a las materias que trata, en el Instituto de Política Ambiental de esta Academia.

Por ahora, sólo me detengo en sus principios fundamentales catalogados como un decálogo, según mi opción habitual cuando deseo precisar las tesis.

Hélos aquí:

1. El hombre tiene derecho a condiciones de vida satisfactorias, en un ambiente saludable, que le permita vivir con dignidad y bienestar, en armonía con la naturaleza, siendo educado para defender y respetar esos valores.

2. El hombre tiene derecho al desarrollo sustentable, de tal forma que responda equitativamente a las necesidades ambientales y desarrollo de las generaciones presentes y futuras.

3. Los países tienen responsabilidad por acciones u omisiones cometidas en su territorio, o bajo su control, concernientes a los daños potenciales o efectivos al medio ambiente de otros países o de zonas fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

4. Los países tienen responsabilidades ambientales comunes, pero diferenciadas, según su desarrollo y su capacidad.

5. Los países deben elaborar una legislación nacional correspondiente a la responsabilidad ambiental en todos sus aspectos.

6. Cuando hubiere peligro de daño grave e irreparable, la falta de certeza científica absoluta no deberá ser utilizada como razón para privarse de la adopción de medidas eficaces en función de costos, para impedir la degradación del medio ambiente (principio de prevención).

7. El Poder Público y los particulares deben prevenir los daños ambientales, corrigiendo con prioridad la fuente responsable.

8. El que contamina debe pagar y así, los costos de las medidas de prevención, de reducción de la polución y de lucha contra la misma, deben ser soportados por el contaminador.

9. La información ambiental debe ser comunicada por los causantes o potenciales responsables de contaminación o degradación de la naturaleza, y transmitidas por los Poderes Públicos a las comunidades.

10. La participación de personas u organizaciones no gubernamentales en los procedimientos de decisiones administrativas o en acciones judiciales ambientales debe ser facilitada y estimulada.

Sólo diré que estos principios son comunes a todos y nosotros mismos los hemos desarrollado a propósito del Pacto Federal Ambiental. Pero no hay que retraerse de repetirlos, pues las voluntades de cooperación no son concordantes. Basta atenernos a lo que se advierte en torno al cambio climático.