

LA LEY

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Buenos Aires, Miércoles 23 de mayo de 2012

Año XIX N° 1

ISSN 0024-1636

En homenaje a nuestro fundador
Guillermo J. Cano



La Conferencia de Río + 20 y el principio 10⁽¹⁾

Por Guillermo Acuña^(*)(2)

SUMARIO: I. América Latina y el Caribe frente a la preparación de Río + 20.- II. Comentarios finales.

En junio de 2012 se cumple el vigésimo (20°) aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. Esta conferencia implicó la presencia de más de 100 Jefes de Estado o de Gobierno, representaciones de 178 países y alrededor de 17.000 participantes. Sus resultados siguen hoy, más que nunca, gravitando la esfera del *deber ser* del desarrollo. Los principales resultados de la CNUMAD fueron la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el Programa o *Agenda 21* (un programa de Acción de 40 capítulos), y la Declaración de Principios sobre los Bosques. También se abrieron para la firma durante la Cumbre de la Tierra el Convenio Marco sobre Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. A posteriori, otro acuerdo de importancia, el Convenio sobre Lucha contra la Desertificación, también negociado pero no acabado para la firma en junio de 1992, surgió como resultado de la CNUMAD.

El 24 de diciembre de 2009 la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 64/236 (3) acordando convocar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (CNUDS) en 2012 en Brasil. Esta resolución, formal y políticamente motorizada por Brasil en el seno de la Asamblea General, significó el compromiso de establecer un momento para la revisión, determinar qué logros se habían alcanzado y qué desafíos estaban pendientes aún. La CNUDS también marcará el 40° aniversario de la

primera gran conferencia política internacional con las palabras “medio ambiente” en el título, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que tuvo lugar en Estocolmo, Suecia, en 1972. (4)

La CNUDS, conocida popularmente como “Río + 20”, tratará de asegurar la renovación del compromiso político de lograr el desarrollo sostenible, evaluando los avances realizados hasta el momento y los vacíos existentes en la implementación de los resultados de las principales cumbres sobre el desarrollo sostenible y de la erradicación de la pobreza; y el marco institucional para el desarrollo sostenible.

La CNUMAD, también conocida como “Cumbre de la Tierra”, tuvo lugar del 3 al 14 de junio de 1992. Uno de sus resultados más significativos, reconocida fuente del derecho doméstico y del internacional, fue la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, estableciendo una serie de principios que rigen las legislaciones y las políticas públicas sobre desarrollo sostenible; son los principios de *sostenibilidad del desarrollo*. Entre ellos, se destacan el principio de *quien contamina, paga*, el de *responsabilidades comunes pero diferenciadas*, el de *precaución* o *principio precautorio* y el prin-

cipio de *acceso a la información, acceso a la participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia ambiental*. Este último, reconocido como *Principio 10*, ha tenido un largo camino desde su reconocimiento en la Declaración y una suerte diversa. En América Latina y el Caribe, el desarrollo de los derechos de acceso ha estado ligado, desde la Cumbre de la Tierra, en primer lugar, a su reconocimiento normativo en el formato específico —acceso a *lo ambiental*— como en un reconocimiento de formato transversal, donde leyes de aplicación general a todos los estamentos públicos garantizan el libre acceso a la información en poder de los Estados. (5)

En segundo lugar, los derechos de acceso han tenido un desarrollo heterogéneo en la medida en que algunos países han avanzado más que otros, dotándose de una institucionalidad especializada para hacer cumplir efectivamente dichos derechos —como es el caso de México, desde 2001 y de Chile, desde 2009—, en lo que a acceso a información se refiere. En otros casos, la aplicación efectiva de los derechos de acceso se ha dado a través de reclamos jurisdiccionales, los que han tenido suerte diversa, alcanzando incluso en algunos casos, instancias supranacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aplicadora del Pacto de San José, (6) en donde en sus sentencias ha sido reconocido el *derecho humano de acceder a la información*.

(Continúa en pág. 2) ▶

Notas

(*) Abogado de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL/ONU)

(1) El presente artículo fue publicado en el Informe Ambiental FARN 2012, se realizó un resumen del mismo para su publicación en el Suplemento.

(2) Las opiniones vertidas en el mismo son expresadas a título personal y no representan necesariamente los puntos de vista de la Organización sobre los temas tratados.

(3) Véase: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/475/99/PDF/N0947599.pdf?OpenElement>

(4) Tomado y adaptado de: Earth Negotiations Bulletin, Vol. 27, No. 12, IISD, (2011), en: <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2712e.pdf>

(5) Entre otras fuentes, véase: CEPAL y otros (2011) “Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la sostenibilidad ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe” (pp. 51-54), en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/38496/2009-696-ODM-7-completo.pdf>

(6) La Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica o CADH) fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José de Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. El Estado argentino aprobó dicha convención por Ley 23.054 (Adla, XLIV-B, 1250) el 01 de marzo de 1984.

Editorial

Río + 20: El futuro que queremos

En junio del 2012 se realizará en la ciudad de Río de Janeiro la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Río + 20). Esta conferencia, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, marcará el 20° aniversario de la Cumbre sobre Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992 y el 40° aniversario de la primera gran conferencia internacional sobre la problemática ambiental que se desarrolló en Estocolmo, Suecia, en junio de 1972. Tal cual lo establece la Resolución de la Asamblea de Naciones Unidas, la Cumbre de Río tiene por objetivo obtener un compromiso político renovado a favor del desarrollo sostenible, evaluar los avances logrados hasta el momento y los problemas que aún persisten en alcanzar los objetivos acordados en las distintas cumbres

internacionales previas, como así también hacer frente a nuevas dificultades y problemáticas que están surgiendo. Asimismo, la Resolución convocando a la próxima Cumbre identifica los dos temas o problemáticas centrales a ser abordadas en dicha reunión: “*la economía verde en el contexto del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza y el marco institucional para el desarrollo sostenible*”.

En relación a nuestro país, podemos señalar dos comentarios centrales en vista a la agenda y las preguntas que nos plantea la Cumbre de Río + 20: En primer lugar, desde 1992 a la fecha, nuestro país ha realizado avances sumamente significativos en relación al marco institucional en materia ambiental. El reconocimiento de un derecho a un medio ambiente sano en la Constitución Nacional y en constituciones provinciales, la adhesión a los convenios ambientales internacionales y la sanción de leyes de presupuestos mínimos ambientales

son algunos de los ejemplos que se pueden mencionar para graficar los avances realizados durante los últimos 20 años. Sin embargo, al mismo tiempo y sin perjuicio de estos avances, hay problemas y falencias institucionales que no han sido abordadas apropiadamente; y un déficit en cuanto a la implementación efectiva de políticas establecidas por leyes y regulaciones de protección ambiental y promoción del desarrollo sustentable. Asimismo estos déficits y falencias institucionales se potencian ante las perspectivas de una mayor presión sobre los recursos naturales y una profundización de estrategias de desarrollo que no incorporan criterios de sustentabilidad social y ambiental de forma significativa. Los avances que se perciben en casos específicos reúnen características ligadas a un fuerte reclamo de la ciudadanía, una demanda sostenida en el tiempo, una opinión pública involucrada y autoridades receptivas en tal sentido. El problema es que dichos casos aun se presentan en una escala que aún no alcanza

para generar un cambio profundo en la sustentabilidad de las políticas públicas.

Hasta cierto punto, la situación de nuestro país refleja lo que también ocurre en el contexto internacional. Los acuerdos celebrados en la Cumbre de Río 92 incorporaron principios centrales para abordar la problemática de la sustentabilidad tales como el principio de prevención, principio precautorio, la participación ciudadana, la responsabilidad común pero diferenciada de los países, etc. No obstante, los resultados de su puesta en marcha aún son insuficientes. Se avanzó en reconocimientos a nivel normativo e institucional, pero hay graves déficits en la implementación y cumplimiento de estos principios y acuerdos. Frente a esta situación un debate que se está dando es qué volumen de problemas concretos vamos a transferirle a nuestros descendientes, porque

(Continúa en pág. 2) ▶

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Año XVIII - N° 1

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Equipo de Redacción

Directores

María Eugenia Di Paola
Andrés Nápoli
Daniel Ryan

Secretario

Federico Sangalli

Miembros

Ana Di Pangrazio
María Marta Di Paola
Pía Marchegiani
Bernardo Voloj

Colaboran con esta edición

Dolores Duverges
Carolina Ponce Correa
Inés Rivera

Consejo de Administración

Daniel Sabsay
Aída Kemelmajer de Carlucci
Mariana Lomé
Juan Manuel Velasco
Diego Luzuriaga

Consejo Consultivo

Guillermo Acuña
Adriana Bianchi
Mario Gustavo Costa
Sergio Elguezabal
Beatriz Kohén
Albina Lara
Victoria Matamoros
Aldo Rodríguez Salas
Jorge Schiffrin
Gonzalo Verdomar

Correspondencia

Para el envío de artículos, correspondencia y notas en colaboración:

Sres. Directores
Suplemento de Derecho Ambiental
Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Tucumán 255, Piso 6 Oficina A - Ciudad de Buenos Aires - Argentina
Tel. 4312-0788, 4312-2422, 4312-2183, 4313-8631.
suplemento@farn.org.ar
www.farn.org.ar/docs/suplemento/

El contenido de los artículos de este suplemento es responsabilidad exclusiva de sus autores y no es necesariamente compartido por los editores o por los integrantes del Equipo de Redacción. FARN acepta y fomenta la difusión de todos los puntos de vista sobre los temas tratados en este suplemento.

(Viene de pág. 1) ▶

Pero fue también en el marco de la propia Conferencia de Río en 1992 que el tema del acceso a la información —de lo que sucedía— y a la participación —hacer oír las voces de otros actores, más allá de los de índole gubernamental e intergubernamental— tuvieron su *antes y después*, en la medida en que gradual pero irreversiblemente, se acordaron metodologías, espacios y criterios para poder participar en reuniones y conferencias de las Naciones Unidas. Claramente, el impacto de la conferencia en materia de acceso, para los propios procedimientos de la ONU, fue positivo y significativo.

No hay ninguna duda, hoy, a veinte años de Río '92, acerca de la importancia que ha tomado el acceso a la información, a la participación ciudadana y a la justicia en materia ambiental para el desarrollo sostenible en los últimos años en América Latina y el Caribe y que también ha tenido su significancia en el nivel global. La propia movilización de sociedades cansadas e impacientes ante autoridades que limitaban o francamente impedían el saber, el conocer y el participar en los procesos de toma de decisiones, más allá de lo ambiental, ha significado, incluso, la caída de gobiernos y fuertes llamados de atención hacia la forma en que los éstos ejercen su poder, cosa que, hasta hace poco tiempo atrás, parecía impensable en muchas sociedades con estructuras autoritarias y en otras no tanto. En materia de sostenibilidad del desarrollo, el sinnúmero de tensiones producidas en los planos nacionales en torno a decisiones de hacer o no hacer sobre recursos naturales renovables y no renovables, significaron el estallido y la consolidación de conflictos sociales en torno a la naturaleza, los que persisten hasta el día de hoy y que, con certeza, se seguirán (re)produciendo.

Nunca tanto como ahora ha tomado auge en la sostenibilidad del desarrollo aquello de acceder a la información para adecuadamente poder participar en procesos de toma de decisiones y, en caso de impedimentos o límites a estos dos derechos, poder reclamarlos ante órganos jurisdiccionales, solicitando la recomposición del daño, si fuera el caso.

Las señales de complejidad para alcanzar objetivos de política pública en materia de sostenibilidad asociados a la aplicación y el cumplimiento

Notas

(7) ACUÑA, G. (2009) "Recursos Hídricos comparados: desafíos y oportunidades desde una perspectiva jurídico-política", presentación en: Curso "Políticas para el uso sostenible del agua y prestación eficiente de servicios públicos". Santiago, Chile. 20 al 30 de abril de 2009, CEPAL - ILPES.

(8) SCHATZ, P. (2010) "Conflictos socio-ambientales en América Latina y el Caribe, Herramientas de Sistematización y Factores Predisponentes". Documento inédito realizado como Investigador Asociado de CEPAL / ONU, septiembre 2010.

(9) SCHATZ, Pablo (2010); *ibíd.*, p. 79.

(10) ACUÑA, G. (2008). Presentaciones sobre Derechos de Acceso en el marco del Programa Regional de Capacitación en Derecho y Política Ambiental, PNUMA, Asunción, Paraguay, junio 2008.

de normas es cada vez mayor en nuestra región. Numerosos y crecientes conflictos asociados a la calidad de vida, a la forma en que las aspiraciones sociales en materia de ambiente y sostenibilidad del desarrollo, no logran plasmarse a través de las intervenciones, fundamentalmente de los poderes públicos, se han presentado y persisten en América Latina y el Caribe. Esta conflictividad se ve tanto en los niveles locales (micro conflictividad) como en los niveles subnacionales o territoriales (meso conflictividad) hasta los niveles supranacionales, en el plano internacional, donde los recursos afectados tienen carácter de *recursos compartidos*.

Los van desde: tendido de ductos; actividades mineras; usos de recursos naturales como agua y prestación de servicios; desarrollo de infraestructura para la energía; acceso al agua potable y saneamiento básico; acceso a salud (o, exposición a fuentes de contaminación directa e indirecta); plantas de celulosa y la explotación de recursos forestales; uso y diseminación no autorizada de organismos vivos genéticamente modificados (OVM's); industria salmonea y la sobre-explotación de recursos ictícolas en general; presión sobre recursos naturales en manos de u ocupados por pueblos originarios; construcción de represas hidroeléctricas y plantas de generación de energía térmicas; usos indebidos de pesticidas y agrotóxicos; apropiación de la biodiversidad; exposición inadecuada a fuentes de contaminación por vertido ilegal de desechos sólidos urbanos y su ubicación definitiva y denegación de acceso a la información y la participación, todo entre muchos otros casos, de diversidad múltiple y compleja, lo que hace muy difícil sintetizar la casuística en un listado taxativo. (7)

Los factores pre-determinantes de esta conflictividad social-ambiental y sobre los recursos naturales y sus usos, han sido analizados en un trabajo de investigación aún inédito de Pablo Schatz, (8) en el que detalladamente se ponen en visibilidad las razones que contribuyen a la generación y, en algunos casos, a la multiplicación de estos conflictos.

El trabajo hace referencia a diversas determinantes, entre ellas: deficiencias en la regulación, tanto general como en la específica de los recursos naturales e instrumentos de gestión ambiental; la ausencia de *licencia social* de los proyectos;

(11) Véase: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/rio20/noticias/paginas/5/43755/P43755.xml&xsl=/rio20/tpl/p18f-st.xsl&base=/rio20/tpl/top-bottom.xml>

(12) Véase documento completo en: http://www.eclac.cl/noticias/paginas/5/43755/Conclusiones_reunion_prep_Rio+20-2011-esp.pdf

(13) "10. Los Estados de la región señalan que es necesario alcanzar compromisos para: v) la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río"; en: http://www.eclac.cl/noticias/paginas/5/43755/Conclusiones_reunion_prep_Rio+20-2011-esp.pdf

(14) Op. Cit. nota al pie núm. 11.

inadecuado manejo de la cuestión indígena; las situaciones de *hecho consumado*, muy común en nuestra región; la distancia física y simbólica entre las metrópolis o capitales de los países y los lugares afectados o donde estos conflictos se desarrollan; el origen de los capitales que apoyan financieramente los proyectos de inversión; la interjurisdiccionalidad de los recursos naturales, más allá de los límites político administrativos; la falta de certeza relativa a los derechos y a la titularidad de la tierra y el manejo de la información y, en especial, el acceso a la misma y a su consiguiente reflejo de participación activa en la toma de decisiones.

Schatz expresamente señala en su trabajo que *"la deficiencia o insuficiencia en el diseño y aplicación de mecanismos de participación ciudadana para los procesos de toma de decisión que afecten los recursos naturales, los elementos del ambiente, y su relación con las comunidades afectadas es un patrón que se evidencia en la casi totalidad de los conflictos analizados. Nos atrevemos a decir que allí donde falte un mecanismo de consulta de las comunidades afectadas, el conflicto estará latente o próximo a la eclosión. Los mecanismos referidos deberán ser percibidos como legítimos por las comunidades afectadas. En ese sentido, la aplicación de mecanismos comunitarios preexistentes puede ser de utilidad"*. (9)

Así, vemos como el contenido del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 está plenamente vigente y se hace necesario profundizar su aplicación en nuestra región a la luz de lo que la realidad está mostrando, donde el vínculo entre acceso limitado o no acceso tanto a información como a participación, genera e incrementa la conflictividad social ligada a los recursos naturales.

Una preocupación especial se ha presentado recientemente en diversos actores del desarrollo sostenible de la región cuando un número creciente de conflictos encuentran un espacio de negociación *sólo* cuando son abordados ante mecanismos jurisdiccionales —incluso de carácter internacional—, lo que ha generado una suerte de *judicialización* de la gestión ambiental del sector público y del proceso de toma de decisiones en esa materia, visibilizándose esto en los distintos niveles de Gobierno (nacional, sub-nacional y local). (10)

I. América Latina y el Caribe frente a la preparación de Río + 20

El advenimiento de Río + 20 para junio de 2012 no ha pasado desapercibido para la región; sin embargo, algunos países —sino la gran mayoría— iniciaron sus procesos preparatorios nacionales hacia la nueva Conferencia *contemporáneamente* con el proceso regional, que tuvo su reunión en septiembre del año 2011. (11) Esa contemporaneidad influyó en que tanto los esquemas públicos convocados, como los representantes de la sociedad civil de dichos países, no tuvieran un tiempo

adecuado de preparación y de fijación de posiciones domésticas de cara a la reunión regional. Ello se manifestó en una muy escueta síntesis de los resultados, tímida y precavida expresión de los representantes de los Gobiernos de la región, podría decirse, que se dio en el documento llamado *Conclusiones de la Reunión Preparatoria Regional*. (12) Y decimos tímida y precavida porque si se analizan acuerdos y compromisos adoptados con anterioridad, tanto en el propio proceso hacia Río 92 como hacia Johannesburgo 2002, la región fue mucho más enfática en cuanto a lo que evaluaba que había pasado, en cuanto a lo que quería y en cuanto a lo que estaba dispuesta a hacer para alcanzar la sostenibilidad del desarrollo.

Sin embargo, como nunca antes en una reunión de desarrollo sostenible bajo el Secretariado de la CEPAL, del 7 al 9 de septiembre de 2011 en Santiago se constató una masiva representación de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo dentro de estas a los nueve *grupos principales* que el sistema ONU reconoce bajo el paraguas del desarrollo sostenible, los que, amparados en la Resolución 64/236 de la Asamblea General —que les garantizaba un amplio espacio de participación tanto en todo el proceso preparatorio como en la Conferencia misma—, estuvieron presentes y participaron activamente en todos los segmentos de la reunión preparatoria regional en Santiago y tuvieron la ocasión de hacer conocer sus puntos de vista a los delegados de gobiernos, tanto de manera bilateral como en las sesiones plenarias. Este mecanismo favorecedor de la participación de la sociedad civil desde la resolución que convoca a Río + 20 hizo una diferencia notoria en los resultados alcanzados. No fue casual que la presencia de representantes de más de cien organizaciones de la sociedad civil influyera en que ciertos temas quedaran reflejados en las *Conclusiones*, incluyendo el tema de los derechos de acceso como Principio 10, en el texto consensuado al finalizar la misma. (13)

II. Comentarios finales

El resultado político de la Reunión Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe, realizada en la CEPAL en septiembre de 2011, hace en sus "conclusiones de la reunión" un alcance sobre el Principio 10. (14) Esta expresión, concluida por los Gobiernos presentes en esa reunión, sobre la necesidad de *alcanzar compromisos*, es amplia y generosa y no define paso alguno a adoptar, mucho menos con carácter mandatorio, pero va en la línea de explorar los esfuerzos necesarios hacia la identificación de un instrumento, está claro que en el ámbito latinoamericano y caribeño, que avance hacia una aplicación efectiva de los derechos de acceso. Hubiera sido esperable que el compromiso de los países participantes en la reunión regional fuera más contundente en ésta y otras materias; sin embargo, argumentos asociados a que los procesos preparatorios nacionales estaban aún en preparación, lejos aún de tomar posiciones en lo doméstico, los limitaban aún más

“Sumate a FARN, con tu ayuda seguiremos luchando por un mundo más justo y sustentable”. www.farn.org.ar/colabora

Editorial ...

(Viene de pág. 1) ▶

inevitablemente lo que no se implementa hoy repercute en el presente y en el futuro. De allí la necesidad de valorar los principios ya alcanzados y ligarlos a otro que resulta muy necesario sumar, cual es el principio de No Regresión. En otras palabras, no dar marcha atrás en los logros de protección ambiental ya alcanzados, dado que caso contrario, el volumen y complejidad de los problemas de sustentabilidad que transferiremos a las próximas generaciones va ser mayor y más difícil de solucionar.

En este contexto, la economía verde debería plantearse como unificadora de la equidad, el desarrollo social y ambiental. No es casual, sin embargo, que este concepto ofrezca tanta discu-

sión y diferencias entre los países de distintas regiones. Se trata de un inmenso reto que no debe servir para amparar situaciones de inequidad global y local, sino por el contrario, debe ser una oportunidad de cambio hacia la sustentabilidad. En este sentido, es fundamental que en las discusiones internacionales, Argentina y los países de Latinoamérica actúen en pos de la protección de sus riquezas naturales y la sustentabilidad, esto quiere decir actuar activamente, con liderazgo político y no reactivamente. Requiere justamente llevar al tablero internacional una visión de desarrollo inclusiva y superadora.

Para finalizar, claramente estamos frente a importantes cambios que implican necesari-

amente modificar la forma de concebir los servicios que nos brinda la naturaleza y la forma en que incorporamos la dimensión ambiental en las políticas públicas y privadas. La clave parecería ser poder construir estas decisiones de forma diferente a como hemos estado acostumbrados, en nuestro país y en el mundo, y éste es el mayor desafío. Instituciones sólidas, una economía no sólo económica sino también ambiental y social, y un país y su comunidad decidiendo participativamente cómo quieren desarrollarse, analizando estratégicamente lo más conveniente y respetando sus derechos esenciales pensando no sólo en nosotros sino también en las próximas generaciones.

Con el objetivo de profundizar en los temas mencionados se incluye un artículo escrito por Guillermo Acuña que hace referencia al valor del Principio 10 adoptado en la Cumbre de la

Tierra de Río 20 y la necesidad de una aplicación efectiva de dicho principio en América Latina. Asimismo, se presenta un trabajo elaborado por el equipo de Investigación ECOS Sud-Ministerio Nacional de Ciencia y Tecnología sobre la aplicabilidad del principio de no regresión en materia medioambiental, analizando las posibilidades de implementación y como tema a abordar de cara a Río+20. Por su parte, Sebastián Lloret realiza un detallado recorrido sobre el accionar de la Justicia ambiental, su vinculación con los principios adoptados en la Declaración de Río 92 y los principales desafíos que enfrentan a futuro. Por último, Diego Luzuriaga plantea en su artículo la importancia de incluir en la agenda de Río+20 el desarrollo de empresas sustentables, la importancia de incorporar prácticas sustentables y las inversiones de impacto como una evolución de la Responsabilidad Social Empresaria. ♦

en imaginarse expresiones más contundentes en el plano regional. Ello no obsta a que, con base en las expresiones formales de varios algunos países, como Brasil, Chile y Jamaica, más las expresiones generales de interés en los derechos de acceso, a la que se pueden adherir otros de aquí a junio de 2012, se avance o concrete un compromiso de, a lo menos, explorar la viabilidad de contar con un instrumento jurídicamente vinculante en el ámbito regional en torno a los derechos de acceso tal cual emergen del principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

La Iniciativa de Acceso para América Latina considera que “los Gobiernos de la región han reconocido

Notas

(15) Op. Cit. nota al pie núm. 22.

(16) Enero 2012.

(17) Naciones Unidas (2012), “The Future we want”. Emitido el 10 de enero de 2010, presentado

y respaldado la relevancia del P10 como un elemento fundamental de la gobernabilidad ambiental y el desarrollo sustentable, de acuerdo al documento elaborado en noviembre de 2011. La sociedad civil representada en esa iniciativa, espera poder capitalizar el logro del reconocimiento del tema como importante, con el objetivo de seguir avanzando en concretar una mejor implementación del P10, a través de la creación de un Convenio Globales o Regionales. Dentro de las acciones estratégicas a realizar estarán el promover que los Gobiernos reconozcan que sólo con la participación de la ciudadanía, será posible lograr la sustentabilidad, y para ello se requiere el acceso a la información y contar mecanismos de justicia.” (15)

por los Copresidentes en nombre de la Mesa de la CDS, de acuerdo con la decisión de la Prepcom 2 para presentar el proyecto cero del documento final para su consideración por los Estados; miembros y otras partes interesadas, a más tardar a principios enero de 2012.

Por su parte, el Documento Cero presentado por el Secretario General de la ONU (actualmente bajo revisión), (16) se refiere no específicamente al Principio 10 pero sí a la necesidad de involucramiento de todos los actores, incluida la sociedad civil, en la búsqueda del desarrollo sostenible. Entre los párrafos 17 a 21 hace una descripción de cuáles podrían ser las mejoras formas de participar, reconociendo a la información y las tecnologías como un medio concreto y que debe ampliarse universalmente su acceso para alcanzar la sostenibilidad. (17)

Definitivamente existen voces contrarias a imaginarse una negociación de un acuerdo regional (Latinoamericano y Caribeño) sobre los derechos de acceso; las mismas están concentradas fundamentalmente en quienes arguyen un exceso de acuerdos internacionales y que las prioridades deben concentrarse en cambio climático, químicos y tóxicos, por ejemplo.

Sin embargo, vale la pena preguntarse cuál es el costo social, económico, ambiental y, al final de cuentas, de insostenibilidad, que se paga con una región altamente conflictiva por la forma en que actividades ligadas al uso, explotación y acceso a los beneficios de sus recursos naturales —que son la base de la mayoría de las economías de la región— son autorizadas sin la necesaria información de la sociedad, ni de la posibilidad de participar activamente en el proceso de toma de decisiones, generando una judicialización de la gestión pública.

Un acuerdo de carácter regional, jurídicamente vinculante, puede sentar las bases para una mejor y más profunda aplicación de los derechos de acceso emergentes del Principio 10 de la Declaración de Río. La proximidad de Río + 20 es una excelente oportunidad para avanzar en esa línea, en acuerdo con lo manifestado por algunos Gobiernos y por la alta mayoría de los actores de la sociedad civil de América Latina y el Caribe. ♦

Hacia Río + 20: La Inclusión de las Empresas Sustentables en la Agenda

Por Diego Luzuriaga (*)

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. La inclusión en la agenda de Río + 20.- 3. Empresas sustentables.- 4. Empresas sustentables, una evolución de la Responsabilidad Social Corporativa (RSE).- 5. Desafíos críticos de las empresas para adoptar prácticas sustentables.- 6. La Inversión de Impacto, uno de los caminos de las empresas sustentables.

1. Introducción

Nuestro mundo está sujeto hoy a transformaciones tan profundas como irreversibles. Cada vez se hace más evidente que se está llegando al límite de la capacidad de nuestro planeta para sostener el nivel de contaminación, la depredación de ecosistemas y la utilización de recursos naturales no renovables.

En respuesta, en los últimos años se ha producido un claro reconocimiento de la problemática medioambiental que no sólo ha disparado la revolución de las tecnologías verdes sino que también está estableciendo una discontinuidad para todos los negocios existentes. De alguna u otra manera, todos los negocios se verán afectados tanto por la economía de bajo carbono como también por las presiones hacia la sustentabilidad.

Esta nueva era para los negocios se encuentra en un mundo que tiene estas condiciones de referencia:

* Se está cerca de alcanzar los límites planetarios; los sistemas de soporte de la vida están en riesgo de alcanzar el punto de no retorno

* Se están perdiendo alarmantemente las funciones ecosistémicas

* Todas las respuestas de los gobiernos locales y organismos globales tienen un impacto limitado

* El modelo económico dominante promueve modelos de negocio que tienen una marcada contradicción entre la ganancia económica y la sustentabilidad

* Todavía no se entiende con claridad el profundo vínculo entre los ecosistemas y las culturas

* Los esfuerzos por mitigar el cambio climático siguen enfocándose en la reducción de emisiones de carbono y no incluyen en general aspectos de reducción de pobreza y vulnerabilidad de sociedades y culturas

Notas

(*) Ingeniero Electrónico, Instituto Tecnológico de Buenos Aires. MSc in Management of Technology, Massachusetts Institute of Technology (MIT) USA.

2. La inclusión en la agenda de Río + 20

En el contexto de los procesos que se están generando en nuestro país a nivel nacional y local para la próxima Cumbre de la Tierra Río+20, no debería faltar el tema de la inversión de impacto en empresas, ni el desarrollo de empresas sustentables.

Para el sector empresario, uno de los tantos sectores representados en la cumbre, la previsibilidad es esencial para su planeamiento. Por ello el país debe llegar a la cumbre con una idea articulada, un plan estratégico y propuestas que enhebran los desafíos venideros de todos los sectores representados. Es posible que durante la Cumbre, surjan nuevas direcciones que afecten a estos sectores y por ello es de recomendar estar preparados.

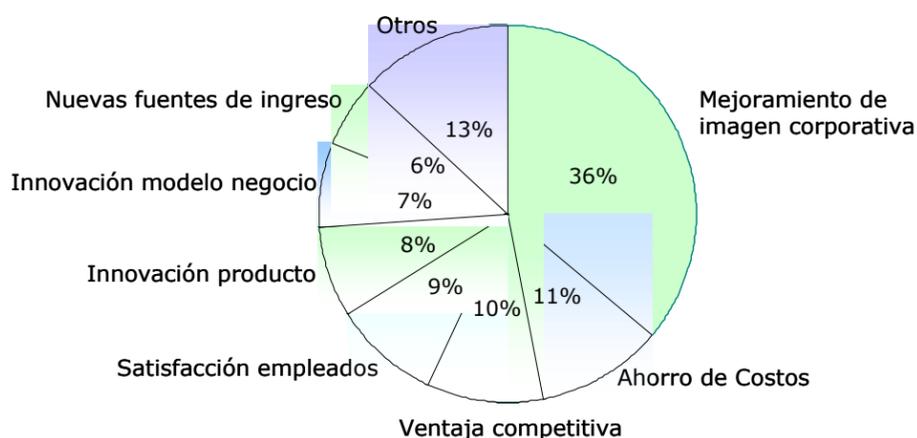
3. Empresas sustentables

Aunque la *sustentabilidad* como concepto sea algo bien concreto, ha sido semánticamente bastante vilipendiada. Se utiliza genéricamente para designar tanto algo sostenible (*sostenibilidad*) como algo de alto impacto social y ambiental. Incluso muchas empresas utilizan el nombre sustentable para referirse a que cumplen la normativa en temas medioambientales.

La *sostenibilidad* se refiere a que algo se pueda mantener en el tiempo, mientras que la *sustentabilidad* apunta a responsabilidad social y ambiental. En este contexto, una *empresa sustentable* es una empresa cuyo objetivo fundamental es resolver problemas sociales y ambientales, además de ser rentables. Se trata simplemente de un cambio de prioridades: en el capitalismo tradicional, las empresas quieren maximizar el lucro, en general sin importar el impacto negativo que pueda tener en la sociedad y/o en los ecosistemas, o en su defecto, limitándose sólo a cumplir con las leyes, las cuales están, en muchos casos, totalmente desactualizadas.

La empresa sustentable busca el impacto primero, y necesita la rentabilidad para *sostenerse* en el tiempo. Dicho en términos muy simples, para las empresas sustentables la ganancia es sólo un *medio* para poder lograr el impacto deseado y no un fin en sí mismo. Actualmente existe un nuevo nombre para este tipo de empresas, se las conoce como B Corporations.

En un estudio del Massachusetts Institute of Technology se encuestaron a más de 1500 corporaciones internacionales a fin de conocer sus motivaciones principales para adoptar una agenda de sustentabilidad. El resultado de la encuesta es el siguiente:



Fuente: The Business of Sustainability, MIT Sloan School of Management

Se ve con claridad que el motivo fundamental sigue siendo un tema de imagen, es decir figurar como que “se cumple” con la ley y la sociedad. Esta actitud está lejos todavía de la que se requiere para integrar definitivamente la sustentabilidad en la gestión empresarial.

4. Empresas sustentables, una evolución de la Responsabilidad Social Corporativa (RSE)

Aunque bien intencionadas, las prácticas de RSE se enfrentan diariamente con limitaciones evidentes, tanto dentro como fuera de las empresas. Una de las causas de tanta ineficacia es la atomización de esfuerzos y el desconocimiento general de las organizaciones sobre la existencia de maneras mucho más holísticas de buscar el impacto, sin reinventar la rueda, apoyándose en lo existente y sobre todo, apalancándose en sus propias capacidades. Asimismo, muchas de las ideas que pueda tener una empresa para aplicar sus recursos de RSE pueden ya haber sido desarrolladas por otras instituciones o por emprendedores.

Estructuralmente, la RSE busca compensar los efectos negativos de las prácticas económicas actuales, es decir es una práctica *compensatoria*.

Normalmente las empresas eligen como modelo de impacto de su actividad de RSE prácticas que llevan recursos económicos y humanos de la empresa hacia algún fin especial sin mayor vínculo con la actividad fundamental de la empresa (*core business*). Es en definitiva una “transferencia de ganancias” hacia una actividad social no vinculada con la actividad de la empresa.

Sin embargo, la empresa podría impulsar actividades de RSE vinculadas con su *core business*. En estos casos el impacto de las iniciativas podría tener un gran efecto multiplicador, transformando prácticas redistributivas en prácticas productivas.

5. Desafíos críticos de las empresas para adoptar prácticas sustentables

Adoptar una agenda de sustentabilidad no es simple para las empresas. Existen muchas barreras culturales y metodológicas para poder

(Continúa en pág. 4) ▶

(Viene de pág. 3) ►

involucrarse en este tipo de actividades. Algunas de esas limitaciones son:

* Resolver la temática de la sustentabilidad en toda la cadena de valor

* Cambiar el horizonte de proyección y planeamiento a más de los 5 años tradicionales, ya que muchos proyectos sustentables son de largo plazo

* Cambiar las métricas para aprender a medir el impacto sistémico de las inversiones sustentables: económico, ambiental y social

* Buscar ventajas competitivas de largo plazo a partir de nuevas prácticas de negocio sustentables

* Entender que inevitablemente las empresas se verán amenazadas materialmente por la

sustentabilidad, pero que también se generarán oportunidades

* Desarrollar el caso de negocio para la sustentabilidad

6. La Inversión de Impacto, uno de los caminos de las empresas sustentables

Supongamos tres casos distintos:

* Una empresa ayuda al Hospital de Niños mandando anualmente recursos económicos para su manutención

* Una empresa financia la confección de uniformes de trabajo para sus empleados hechos por una cooperativa de mujeres de una villa del Gran Buenos Aires

* Una empresa invierte en una pequeña fábrica que produzca piezas para su actividad industrial,

pero en la que trabajen personas en estado de marginalidad

Aunque todos los casos son válidos desde el punto de vista de la RSE, los dos últimos tienen un efecto multiplicador social muy relevante. En un caso, comprando insumos productivos directos a una cooperativa que genera inclusión social y en el otro, invirtiendo en una empresa que si funciona bien, le dará, además, ganancias en algún momento. Es decir, no sólo tiene impacto social, sino también puede ganar dinero de ello. Estos casos de inversión se llaman *inversión de impacto*.

La inversión de impacto busca *proactivamente* generar capital social y ambiental de manera rentable y como tal debe ser administrada profesionalmente como cualquier otra inversión. Y en la medida que más relacionado esté con su actividad fundamental, mayor será el efecto multiplicador del impacto.

Otra manera moderna y relevante de tener impacto es a través de la práctica de *Comercio Justo o Fair Trade*. Además de un concepto, es una certificación internacional, cada vez más requerida por algunas empresas. El principal objetivo es que todos, a partir de su trabajo, puedan tener una vida digna y desarrollar su potencial. Para lograr esto, las alianzas entre partes que comercian deben estar basadas en la equidad y la transparencia evitando abusos de grandes empresas que dominan la cadena de valor sobre los productores marginales.

En definitiva, una Empresa Sustentable es una evolución natural y positiva de la RSE y la inversión de impacto y el Comercio Justo, algunos de los medios para lograrlo. De hecho, si todas las empresas fueran sustentables, la RSE no existiría, ya que toda la responsabilidad social y ambiental estaría embebida en el modelo de negocio. ♦

Río +20 y la justicia ambiental argentina

Por Juan Sebastián Lloret ⁽¹⁾

SUMARIO: I. Introducción.- II. Las Cumbres Mundiales y los principios declarados.- III. Justicia ambiental y sostenibilidad.- IV. Justicia ambiental.- V. Conclusiones.

I. Introducción

En diciembre de 2009 la Asamblea General aprobó la Resolución N° 64/236, en virtud de la cual decidió organizar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable. Esta Conferencia se realizará en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 2012, es decir, 20 años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y constituye una oportunidad propicia para hacer un balance de lo sucedido en estas dos décadas, evaluar los avances logrados y las dificultades encontradas y explorar nuevas formas de cooperación que permitan acelerar la transición hacia un desarrollo sostenible. Los Estados Miembros han acordado desarrollar dos temas principales para la Conferencia: a) una economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y b) el marco institucional para el desarrollo sostenible. (2)

Una pieza fundamental para el armado de ese marco institucional es, indudablemente, el poder que administra justicia. *“Está claro que los tribunales son el espacio institucional básico para la protección de los derechos establecidos en la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de los cuales nuestro país es parte. En este sentido, entendemos que existe una directa relación entre la solidez del sistema de justicia y la calidad de la democracia.”* (3) Resta saber qué puede hacer este poder por la sustentabilidad (4) y qué cambios le implica amoldarse a las exigencias de la materia ambiental.

La institucionalidad para la sostenibilidad argentina sólo puede ser escrutada de manera realista haciendo un ejercicio federal, en razón del reparto constitucional del país que pone el acento en la jurisdicción local como eje de la protección ambiental y el desarrollo sostenible, además de ser las provincias las que dominan las decisiones de intervención sobre los recursos naturales existentes en su territorio y las que se dan su propia administración de justicia (conf.

arts. 41, 124, 5 y cc. de la Constitución Nacional y art. 7 de la Ley 25.675 —en adelante LGA— (Adla, LXIII-A, 4) (5).

Intentaremos igualmente mostrar algunos trazos transversales que perfilan la orientación que debe seguir el judiciario a fin de cumplir con los designios de este derecho internacional sectorial. Ahí tal vez, se encuentra la utilidad y aporte de estas líneas.

II. Las Cumbres Mundiales y los principios declarados

Recordemos que las cumbres mundiales sobre desarrollo sostenible (6) que preceden a la Conferencia Río+20 son:

* la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972);

* la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), también conocida como Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra, que marcó un punto de inflexión en la consolidación del concepto de desarrollo sostenible, acuñado a fines de los años ochenta por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo como el *“desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades”* (Brundtland, 1987); y,

* la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), donde la atención se centró en la implementación del desarrollo sostenible y su financiamiento y en la reafirmación de la importancia de integrar las tres esferas del concepto: la ambiental, la económica y la social. Sobre todo, se destacó la importancia de erradicar la pobreza y favorecer el desarrollo humano (Naciones Unidas, 2010).

Ahora bien, la Declaración de Río (1992) contiene 27 principios. (7) Vamos a puntualizar el

análisis en dirección a los elementos salientes de la “justiciabilidad” de los derechos al ambiente que son “tocados” por los principios de la Declaración. En esa dirección conviene concentrarnos en algunos como el *Principio 11* que trata la obligación de los Estados de promulgar leyes protectivas ambientales eficaces, el *Principio 10* que abre esta normativa a la información y a la participación pública para la toma de decisiones, en el *Principio 13* donde se estipula la responsabilidad por los daños de la contaminación ambiental, en el *Principio 15* que enuncia el criterio de precaución ambiental, el *Principio 16* que nos recuerda que quien contamina paga y el *Principio 17* que instrumenta el uso de la evaluación de impacto ambiental.

La instrumentalidad normativa e institucional para el desarrollo sustentable, desde todo punto de vista, requiere de hilvanarse de manera central mediante un sistema democrático. Y, además, el derecho ambiental y las instituciones judiciales para la sostenibilidad encuentran un enfoque común al de los derechos humanos y con ello, a connotaciones dignificantes de la persona humana. Esta óptica siempre habrá de estar presente al momento de cubrir la tutela de los intereses supraindividuales al ambiente sano y equilibrado.

III. Justicia ambiental y sostenibilidad

Pareciera, como hipótesis, que en nuestro país mientras las instituciones reguladoras son un “fenómeno inflacionario de papel”, el fortalecimiento de la institucionalidad para la sostenibilidad es un fenómeno en baja. Cada vez mas normas, cada vez menos efectividad. Dice Lorenzetti que la ineficacia es un problema de primer orden en el derecho ambiental. (8)

Explica el informe de la CEPAL para la Conferencia 2012 que *“la región [latinoamericana] no ha logrado colmar las brechas de productividad con los países desarrollados ni ha podido transformar su estructura productiva, aún fuertemente*

basada en sectores intensivos en recursos naturales. Ante la ausencia de mecanismos efectivos de gestión ambiental y de un marco reglamentario que permita reflejar el valor del medio ambiente en las decisiones económicas, difícilmente se establece una tendencia a la desvinculación entre crecimiento y degradación ambiental. Han surgido nuevas fuentes de conflicto con la expansión de actividades como la agricultura de gran escala o minería en áreas ambientalmente sensibles, afectando las estructuras sociales y medios de vida de comunidades locales y pueblos indígenas.” (9)

También indica el informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la Conferencia, que se suele decir en el contexto internacional que de los tres pilares del desarrollo sostenible, las instituciones que se ocupan del medio ambiente son las más débiles. (10) Cosa que se repite en los gobiernos nacionales si hacemos el ejercicio de comparar los tamaños de las carteras de bienestar social y desarrollo humano y por supuesto de economía y finanzas públicas, con las conservacionistas.

En el reparto judicial por materias también podríamos abonar lo mismo: tenemos mucha estructura (aunque fuere insuficiente) para los problemas civiles y de la seguridad ciudadana y otra tanta para los procesos comerciales y laborales, pero la administración jurisdiccional especializada para casos ambientales es inexistente, o subsumida en otras áreas o apenas incipiente y figurativa.

Sostiene el ya citado estudio de indicadores sobre justicia y ambiente de FARN (11) que en cuanto a la relación entre el número de causas tramitadas y las específicas en materia ambiental, en general el porcentaje de las causas ambientales es del 1% o menos.

Entre las propuestas que conforman los lineamientos políticos expresados en el Documento Nacional a ser presentado en la Conferencia,

Notas

^[1] Master en Derecho Ambiental - Secretario Relator ambiental por concurso del Colegio de Gobierno del Ministerio Público de Salta.

^[2] La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe - Versión preliminar; bajo la supervisión de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL; LC/L.3346; Agosto de 2011; 2011-456; Naciones Unidas.

^[3] DI PAOLA, M. E.; DUVERGES, D. M.; ESAÍN, J. A., Indicadores sobre justicia y ambiente, 1ª ed., Buenos Aires, FARN, 2006, p. 270.

^[4] Usaremos indistintamente los términos “sustainable”, “sostenible”, “sustentabilidad” y “sostenibilidad” sin hacer mayores precisiones conceptuales en honor a la extensión prevista para este trabajo.

^[5] Ley General del Ambiente.

^[6] La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe. Op. Cit.

^[7] Verlos en http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml. Última consulta: marzo de 2012.

^[8] LORENZETTI, R. L., Teoría del Derecho Ambiental, 1ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2008, p. 100.

^[9] Informe CEPAL, p. 19.

^[10] Informe del Secretario General de la ONU sobre el objetivo y temas de la Conferencia del 22/12/2010; A/CONF.216/PC/7.

^[11] Di Paola, M.E. y otros, Indicadores..., ídem, p. 275.

se encuentran tanto la de fortalecer el sistema normativo para que permita la aplicación de sanciones ante prácticas que produzcan degradación del ambiente, como la de considerar a los distintos actores que hacen a lo ambiental entre los que se caracterizan el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo. El propio documento oficial resalta como un ejemplo de articulación Estado-sociedad civil la "Gestión de la Cuenca Matanza-Riachuelo". Pues bien, sencillamente, digámoslo acá, la solución parte de una demanda judicial y es el proceso el que termina de acomodar las responsabilidades y perfilar el control ciudadano, y por supuesto, la sentencia la que condena (entre otros) a los Ejecutivos de las jurisdicciones involucradas a gestionar la remediación. (12)(13)

En el Documento de conclusiones de sus talleres para la Conferencia emitido por FARN, al avanzar sobre la gobernabilidad a nivel nacional se propuso la creación de juzgados y fiscalías ambientales, como así también la figura del Ombudsman ambiental para facilitar el acceso a la justicia de los grupos vulnerables. (14)

En un interesante artículo y de sugestivo título para el tópico "La actuación destacada del Judicario favorece el desenvolvimiento del Derecho Ambiental en Brasil", publicado por el S.T.J de Brasil, (15) Bakery Kante (PNUMA (16)), explica que la "judicialización" del debate ambiental es un movimiento que se repite por el mundo entero y que, en poco tiempo, demandará soluciones en un espectro más amplio, extra-fronteras. En este sentido, y muy por encima de los casos que han procesado los restantes tribunales superiores sudamericanos, ese Tribunal para el año 2010 ya había juzgado cerca de tres mil procesos que tratan específicamente de temas ambientales.

En Estados Unidos, desde 1970 los temas constitucionales también suelen ocupar el centro del escenario en los esfuerzos judiciales federales y estatales para proteger la tierra, el aire, el agua, las especies y el hábitat, tanto que entre 2005 y 2010, más del 50% de los cerca de 400 casos federales producto de las decisiones de la Corte Suprema involucran recursos ambientales y naturales o la ley energética y la política activa constitucional, incluyendo a menudo problemas sobre la recaudación, el debido proceso, y, con frecuencia cada vez mayor, la cuestión política y el federalismo. (17)

Con todo, el citado coordinador de PNUMA sostiene que la Conferencia de Río+20 debe tener una Cumbre paralela con jueces de todo el mundo, además de abogados, fiscales, fiscales públicos y parlamentarios.

A esta altura resulta innegable la vinculación esencial de la administración de justicia con la institucionalidad ambiental y la importancia del rol al que está llamado a cumplir en la carrera a la sostenibilidad, y la necesidad de su agenda en el concierto internacional.

IV. Justicia ambiental

Tener procesos judiciales que tutelen efectivamente el derecho al ambiente de los ciudadanos

Notas

(12) Documento de Cancillería de septiembre de 2011. Disponible en <http://www.farn.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2011/10/SAyDS-Documento-Río+20-Cancillería.pdf>, punto 5.1 numerales 7 y 11, p. 37. Última consulta: marzo de 2012.

(13) Como se sostuvo en el documento base de FARN para el taller preparatorio para la Cumbre Río+20 "es crucial que exista una Política de Estado para la cuenca, que trascienda la intervención judicial que le ha dado origen y logre una planificación estratégica y participativa". Ver documento de octubre de 2011 en http://www.farn.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2011/10/documento_base_rio_oct2011_FINAL.pdf. Última consulta: marzo de 2012.

(14) http://www.farn.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2011/10/conclusiones_taller_rio20.pdf. Última consulta: marzo de 2012.

(15) Atuação destacada do Judiciário favorece desenvolvimento do Direito Ambiental no Brasil, editado y publicado electrónicamente por el Superior Tribunal de Justicia de Brasil, en <http://www.stj.gov.br/por>

requiere resaltar, de entre una larga lista de institutos, garantías y modelos institucionales, a nuestro entender tres pilares:

- sociabilidad institucional: como una aptitud (y actitud) aperturista basada en un creciente robustecimiento del sistema de información pública ambiental, de modelos procesales sencillos y expeditos para la gestión de casos, tendientes a la gratuidad y pluralidad, de lenguaje llano y activismo *pro homine* y *pro ambiens*;

- participación pública: basada en esquemas procesales abiertos para la toma de decisión judicial colectiva, haciendo un correcto encauce y balance de los intereses a la preservación, a la libre iniciativa empresaria y al empoderamiento por la actuación común de los afectados; y,

- rigor técnico: basado en una dimensión pericial-técnica apta para la correcta toma de decisiones al escrutar el riesgo y la responsabilidad en las conductas de manejo de los recursos naturales y el ambiente y las medidas de remediación e indemnización pertinentes.

Veamos las interjecciones de estos pilares con los principios establecidos en la Declaración de Río.

IV.1.- Justicia social y ambiente: En el Documento oficial argentino para Río+20, se describe una crisis ambiental actual, que se debe a la irresponsabilidad de los patrones dominantes de producción y consumo, evidenciando los límites del crecimiento. No se trata sólo de una crisis ecológica, sino del resultado de procesos históricos de exclusión económica, política, social y cultural únicamente remediable con equidad. La *justicia social* es la condición *sine qua non* de la sustentabilidad.

Según el Principio 11 de la Declaración de Río, los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Ahora bien, el Principio 13 condiciona esa legislación nacional en lo relativo a la responsabilidad y la indemnización, poniendo énfasis en las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Entonces son los afectados los que están en el centro de la preocupación, la razón de los mecanismos para la prevención y para juzgar la degradación a la sanidad ecológica (art. 30 LGA). Lógicamente, el derecho a un ambiente sano cual derecho fundamental, es humanista y protectorio.

Decía Morello que el emprendimiento contra la pobreza es un factor decisivo en la democracia social que no puede quedar obviamente nada más que en las manos del mercado. La imperiosa necesidad que también para los pobres exista el proceso justo constitucional obliga a los hombres de derecho a imaginar los recambios técnicos procesales y las alternativas o complementos que, sabiendo escuchar su reclamo, les brinden respuestas. (18)

Volviendo al Principio 11, las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deben reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican, deben nutrirse de realismo. Esto, en especial en los países en desarrollo como el nuestro, y esto no es privativo

[tal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=97557](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=97557). Última consulta: marzo de 2012.

(16) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

(17) MAY, James R., Principles of Constitutional Environmental Law, Introduction: 1. The Intersection of Constitutional and Environmental Law, American Bar Association —A.B.A.— (Section of Environment, Energy, and Resources Members y co-publicado con el Environmental Law Institute —E.L.I.—, p. 2 - Edición electrónica http://apps.americanbar.org/abastore/products/books/abstracts/5350220%20intro_abs.pdf. Última consulta: marzo de 2011.

(18) Morello, Augusto M., La Justicia, de frente a la realidad, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2002, pp. 30 y 31.

(19) Atuação destacada do Judiciário favorece desenvolvimento do Direito Ambiental no Brasil, http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=97557.

para las decisiones jurisdiccionales también. Pues bien, la praxis judicial resulta esencial para el empoderamiento de las víctimas frente a esa realidad. Su énfasis debe robustecerse proporcionalmente ante la mayor vulnerabilidad de los afectados. En ese orden, no debe olvidarse que la ley argentina permite al juez interviniente disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general, pudiendo incluso dictar medidas de urgencia en cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria sin petición de parte (art. 32 LGA).

A las regulaciones procesales también las califica el Principio 10 al indicar que debe proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. Como dice la LGA, el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admite restricciones de ningún tipo o especie (art. 32).

Además por este mismo principio, todo ciudadano debe ver facilitado su acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades (arts. 16, 17 y 18 LGA). Consecuentemente, recordemos que la LGA intenta favorecer la prueba pericial de los afectados en los procesos ambientales, permitiendo la agregación de los

dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental (art. 33).

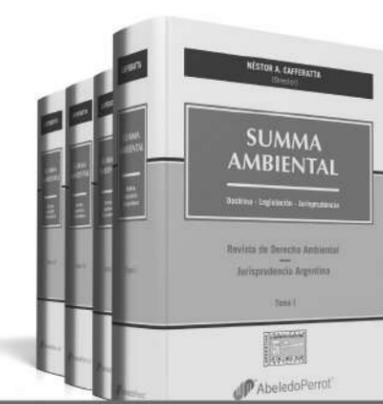
El bien ambiental es colectivo y la toma de decisión de su uso debe ser democrática: bajo el mayor y más intenso conocimiento y participación de la sociedad posible. Para ello los Estados deben poner la información a disposición de todos. Esto debe encontrarse réplica en los procesos jurisdiccionales donde la información debe alumbrarse: los jueces ya no hablan solo mediante sus decisiones sino que se comunican con la sociedad mediante sus gestiones procesales oficiosas.

IV.2.- Justicia ambiental participativa: El Principio 10 resulta contundente en su primera afirmación: el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. Toda actividad que encierra peligro ecológico obliga a posibilitar la oportunidad de participar a la comunidad en los procesos de adopción de decisiones (arts. 19, 20 y 21 LGA).

Como explica Antonio Herman Benjamín, es equivocada la visión que existe conflicto entre preservación ambiental y libre iniciativa económica, (19) pero sí existe conflicto entre la acción degradante y la preservación. En el Principio 16 claramente se estableció que las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales para lo cual

(Continúa en pág. 6) ▶

NOVEDAD



SUMMA AMBIENTAL

Doctrina – Legislación – Jurisprudencia

Director: Néstor A. Cafferatta

UNA OBRA QUE ABARCA EL DERECHO AMBIENTAL EN TODA SU EXTENSIÓN, EXPUESTO DE UNA FORMA QUE SE ADAPTA A LAS NECESIDADES E INQUIETUDES DE LOS PROFESIONALES

4 TOMOS - ENCUADERNACIÓN DE LUJO

// Beneficios

- Cuento con una visión integral de los distintos aspectos del derecho ambiental, a la luz de la más calificada doctrina.
- Conozca la normativa esencial de la materia.
- Disponga de las grandes líneas jurisprudenciales, recientemente trazadas por el más alto tribunal del país.
- Cuento con una visión precursora y especializada.
- Acceda a un enfoque sistematizado e inteligente acerca de las cuestiones de fondo y forma.

// Estructura de la obra

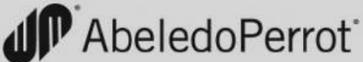
Tomos I a III

Doctrina: una minuciosa selección de textos aparecidos en la *Revista de Derecho Ambiental* y en *Jurisprudencia Argentina* desde 1993 hasta 2011.

Tomo IV

Legislación y Jurisprudencia: normativa y decisiones judiciales de consulta indispensable para aproximarse a la materia.

Adquirla llamando al
(011) 4373-2666, o en
su sucursal más cercana



(Viene de pág. 5) ▶

debe tenerse presente el uso de instrumentos económicos, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. Quien tiene iniciativa positiva para el desarrollo económico y social debe poder llevarla a cabo, y el límite será la incolumidad ambiental de su comunidad. El problema judicial empieza al momento del traspaso de ese límite puesto que quien contamina debe cargar con los costos de la recomposición y la reparación, según la Declaración.

La actividad de tutela puede ser previa al potencial daño o acontecido el mismo. Y es en la etapa previa donde mayor fineza requiere la prudencia jurisdiccional. Acontecida la contaminación, su leal saber y entender y la agudeza pericial permitirán al magistrado sortear el caso usando gran parte de sus conceptos clásicos. Pero la revisión preventiva de actividades de potencial degradante le exigen una renovación de sus estrategias de dilucidación y decisión, y es aquí donde esta acotado el límite entre proteger el ambiente y estimular el desarrollo.

El Principio 17 de la Declaración de Río regula el instrumento administrativo previo de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), respecto de cualquier actividad propuesta que pueda tener un impacto negativo considerable en el medio ambiente (arts. 11, 12 y 13 LGA). Este proceso debe ser abierto a la comunidad interesada. Pero vemos actualmente que los problemas judiciales

subyacentes a esta actividad de intervención —o policía ambiental— previa son de los más variados y recurrentes en el casuismo argentino. (20) Y resulta paradójal que muchas veces el escrutinio jurisdiccional de la falta de trámite de EIA se realiza con una menor o nula participación procesal de los interesados que antes debieron estar en sede administrativa. Un ejemplo a valorar aquí es la sostenida práctica de la CSJN (21) de abrir sus puertas en las mentadas audiencias públicas.

Sintetizando, para poder afirmar que no existe colisión entre la conservación y la libre iniciativa, el sistema judicial debe catalizar los intereses mostrando mayor solvencia y apertura ciudadana, debiendo proporcionar, como reclama el Principio 10 en su parte final, un acceso efectivo a los procedimientos judiciales para la prevención y el resarcimiento de daños, concediendo los recursos pertinentes.

IV.3.- Justicia ambiental técnicamente rigurosa: El diálogo científico y técnico con el juzgador encuentra nuevos y más agudos perfiles frente al conflicto ambiental. Razones de imparcialidad, interés público, seguridad jurídica y garantías del debido proceso lo exigen. Dos principios de nuestro derecho han permitido transitar la senda de la conservación en el contexto de complejidad, riesgo e incertidumbre: el de prevención y de precaución (art. 4 LGA).

Ya hemos analizado la EIA —instrumento preventivo por antonomasia— del numeral 17 de la Declaración. Restaría aclarar que, no obstante

su revisabilidad judicial es de por sí para el magistrado clásico un desafío técnico, mayormente está asociado al examen de las garantías del administrado ambientalmente afectado, lo cual no escapa a su formación.

Pero el contexto de la toma de una decisión judicial ambiental se encuentra plasmado de incertidumbre y la única forma de sortearla ecuanímente es mejorar crecientemente la relación entre la ciencia y el derecho, entre peritos y magistrados. Y al momento de decidir la continuidad o no de una actividad, es cuando los operadores públicos estatales deben aplicar ampliamente el criterio de precaución, conforme sus capacidades, con el fin de proteger el medio ambiente como exige el Principio 15.

Como enseña Alicia Morales Lamberti, la aplicación del principio precautorio implica realizar un balance entre los costos-beneficios o los riesgos-beneficios de intervenir en la libre competencia e innovación de los factores de la economía y la industria en pos de la protección ambiental. Es una apreciación bidimensional que engloba lo que corresponde a los científicos (evaluar el riesgo) y lo que corresponde al responsable político (gestionar el riesgo). (22)

Visto así, el perfil clásico del tránsito a la convicción y la decisión se trastocan por la propia impronta del derecho y la materia en cuestión. Entonces, los criterios de más y mejores tecnologías, ecológicamente eficientes y socialmente salubres también convergen desde la Cumbre

a la administración de justicia. Por ello debe propiciarse que posea mejores instancias de auxilio técnico, coherentes con la necesidad de examinar las tecnologías de procesos productivos e industriales discutidos, tanto por sus efectos desplegados como por los potenciales riesgos.

V. Conclusiones

La justicia ambiental también se encuentra atravesada por las aspiraciones y loables propósitos de sostenibilidad que impulsa la comunidad internacional para la próxima Cumbre de Río. Resulta imprescindible entonces que la organización, estilos y normativas del sistema de administración de justicia converjan y se adecuen a ellos; que el marco institucional que se busca perfilar también incluya al judicario.

Se vuelve imperioso que haya más y mejores fiscales especializados para la acusación penal ambiental y la reclamación colectiva preventiva y de los daños al medio. Mejores y más especializados auxiliares periciales para la justicia, que posibiliten una revisión coherente de los estudios técnicos habilitantes y la acreditación de las acciones degradantes. Y, por fin, jueces que sin abandonar su ecuanimidad fortalezcan el interés colectivo al ambiente sano y al desarrollo armónico y equilibrado de los pueblos.

Como enseñaba Morello *“consolidar un Modelo de Justicia constituye un cautivante desafío que, respetando la independencia de los jueces, modernice sus estructuras con técnicas y fórmulas institucionales que brinden trato justo y equitativo a todas las personas y a todas las situaciones que requieran la tutela efectiva que debe brindar la Jurisdicción, en un Estado de Derecho en tránsito a un Estado de Justicia.”*(23) Y más aún, diría Quiroga Lavié, a *un Estado Ecológico de Derecho.* (24) ♦

Notas

(20) GIACOSA, N. y LLORET, J. S.; El principio de progresividad ambiental y los horizontes de su aplicación; en J.A. Abeledo Perrot, número especial Derecho Ambiental, Coord. Néstor Cafferatta; 2011-IV, pp. 36/50.

(21) Corte Suprema de Justicia de la Nación.

(22) MORALES LAMBERTI, Alicia; Instituciones de derecho ambiental; Córdoba: M.E.L. Editor; 2005, p. 114.

(23) MORELLO, Augusto M., La Justicia de frente a la realidad, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2002, p. 46.

(24) QUIROGA LAVIÉ, Humberto y otros; Derecho Constitucional Argentino, t. I, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2001, p. 297.

Adoptar el principio de no regresión del derecho ambiental global: un desafío central para Río+20

Por Equipo de Investigación ECOS Sud - MINCYT ⁽¹⁾

SUMARIO: I. Introducción.- II. La búsqueda de los fundamentos de la no regresión en el plano ambiental y su inserción en el marco de las discusiones sobre Río+20.- III. Las agendas abiertas.

I. Introducción

Hace poco más de un año, en 2010, se presentó en la convocatoria periódica de ECOS Sud - Ministerio Nacional de Ciencia y Tecnología (MINCYT) un proyecto de investigación sobre la construcción del principio de no regresión en el ámbito del derecho ambiental. Esta presentación de proyectos binacionales entre Francia y Argentina fue efectuada, de una parte, por un equipo de investigadores de Francia, integrantes del Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE), con sede en el Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, l'Amenagement du Territoire et l'Urbanisme (CRIDEAU) de la Universidad de Limoges y, de la otra, por un grupo de investigadores argentinos del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) que integran el Grupo de investigación sobre Biorregulaciones (derecho y ciencia en la regulación de lo vivo)

El objetivo del proyecto consistía en sentar las bases para la construcción y consolidación del

principio de no regresión, propio del ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, en el campo del derecho ambiental a los fines de lograr el no retroceso de los niveles de protección ya adquiridos, sea que esta regresión provenga de normas jurídicas, políticas públicas o decisiones jurisdiccionales. En otras palabras, el proyecto buscaba traducir desde del grupo de los derechos mencionados en primer término la contracara de la idea de progresividad hacia el derecho ambiental.

El mismo fue aprobado hacia fines de 2010 y así es que en 2011 el Proyecto de Investigación Binacional denominado *“La aplicabilidad del principio de no regresión en materia medioambiental. Posibilidades y perspectivas”* (Código A10H03), comenzó a desarrollarse. El proyecto constituye un aporte innovador jamás intentado antes para la construcción de la arquitectura de principios que organizan el derecho ambiental. Además de ello, en el contexto futuro inmediato de la Conferencia “Río+20” el proyecto adquirió una relevancia mayor, pues en vistas a esta reunión se ponen en discusión las agendas y los desafíos pendientes en materia ambiental y este

principio pasó a formar parte de las cuestiones que fueron incluidas como parte de la agenda de discusiones y debates.

Desde su inicio hasta la actualidad se han desarrollado una serie de actividades y logrado avances significativos sobre todo en lo referente a los aspectos técnicos que el diseño de este principio requiere para ser implementado como principio del derecho ambiental. En lo que sigue presentamos una breve reseña de estos resultados así como una referencia de las etapas siguientes del proyecto que se concentran en los aspectos de funcionamiento y implementación del principio de no regresión.

II. La búsqueda de los fundamentos de la no regresión en el plano ambiental y su inserción en el marco de las discusiones sobre Río+20

Durante el desarrollo del Proyecto en el año 2011 y de estos primeros meses de 2012 podría afirmarse que uno de los dos objetivos medulares ha sido la determinación de la viabilidad de aplicación del principio de no regresión como herramienta para el desarrollo y la eficacia del derecho ambiental así como el diseño de sus aspectos técnicos específicos como principio del derecho ambiental y, el otro, su introducción dentro del marco de las discusiones de cara a Río+20.

II.1 Los primeros pasos hacia el diseño del principio de no regresión en el campo ambiental

Con el primero de los objetivos como horizonte, se emprendió la tarea de teorizar acerca de las adecuaciones técnicas e institucionales que se tornan necesarias para la traspolación de este principio del ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales al derecho ambiental que —como se adelantó— forma parte de los derechos humanos de tercera generación.

Para ello se realizó un seminario inicial de discusión en abril de 2011 en la Universidad Nacional del Litoral en Santa Fe con los miembros del equipo franco-argentino y sus directores. En este encuentro se identificaron las causas que justifican la necesidad de este principio en el campo ambiental desde diferentes perspectivas que articularon el derecho internacional y comparado, la teoría general del derecho y la sociología jurídica. Asimismo, se realizó una descripción, dentro del cuadro de los derechos económicos, sociales y culturales de las características y naturaleza jurídica de este principio para dar inicio luego a un análisis de las fuentes, los conceptos y los principios “vecinos” o instituciones “próximas” como el “efecto cliquet” o principio “standstill” y la teoría de los “derechos adquiridos”. De esta manera, se sentaron algunos pilares sobre el tema que, al haber indagado sobre su consolidación en el plano de los derechos humanos, tienden a fundar la idea de asignar al principio un sustento propio en

(1) Directores del Proyecto: Michel Prieur (Université de Limoges) y Gonzalo Sozzo (UNL). Investigadores y recursos humanos en formación del proyecto: Gérard Monediarie, Christophe Krolik, Jessica Makowiak,

Hubert Delzangles, Fernanda de Salles Cavedon (Université de Limoges) y Valeria Berros, Luciana Sbrasso y Lorena Bianchi (UNL)

el derecho ambiental vinculado a nociones que le son inherentes como lo son las generaciones futuras y la idea de transferencia, el concepto de desarrollo sostenible, etc. Por último, se comenzó a construir una metodología sobre este principio así como a establecer su carácter eminentemente relativo y la necesaria construcción de argumentos conducentes a fundar los casos de aplicación y sus limitaciones.

Estas temáticas fueron retomadas y profundizadas en el segundo Seminario del Proyecto desarrollado en Limoges en septiembre de 2011 en el que ya se trabajó sobre propuestas concretas para dotar de fundamentos al principio, identificar sus contornos y determinar sus condiciones de aplicación. Allí se profundizó la discusión a partir no sólo de las intervenciones de los investigadores del Proyecto sino, también, mediante un repertorio de trabajos sobre el tema, realizados por diferentes juristas de distintos países del mundo.

Como resultado de ambos seminarios se proyectó la realización de una obra colectiva bajo la coordinación de los directores del proyecto que fue pensada para ser publicada en diferentes lugares del mundo, en particular en Argentina y en Francia. Esta obra tiene por finalidad indagar de manera cruzada desde diferentes aproximaciones teóricas y realidades de diversos contextos geográficos, el estado de situación de este principio en el plano ambiental. La obra consta de una primera parte que gira en torno a las cuestiones teóricas que es necesario abordar y resolver para el diseño del principio en el sector ambiental y que fue el eje de la discusión del primer seminario. En esta primera parte el problema central tratado ha sido el de las ideas que es necesario “convocar” y que permiten sentar las bases fundamentales del principio en el espacio ambiental. Seguido a ello el trabajo de los autores en la segunda parte (*Les sources internationales du principe de non régression*) hace foco en las fuentes internacionales de la no regresión, en particular, en el derecho internacional ambiental, la Corte Europea de Derechos Humanos, el sistema interamericano de Derechos Humanos, la normativa de la Unión Europea y el acuerdo norteamericano de protección del ambiente (ALENA). En la tercera parte (*La concrétisation du principe de non régression en droit comparé en Europe*) se presentan trabajos sobre Francia, Bélgica, España, Italia, Portugal, Alemania. Por último, en la cuarta parte (*La concrétisation du principe de non régression en Amérique*), se reciben informes de un conjunto de países, Argentina, Brasil, Venezuela, México, Colombia, Canadá y Estados Unidos que indagan en sus propios ordenamientos las condiciones de posibilidad existentes para erigir un principio que conduzca a impedir retrocesos de los niveles protectorios alcanzados. Finalmente, se establecen algunas primeras conclusiones (*Le principe de non régression en droit de l'environnement une irréversibilité relative?* por Isabelle Hachez, Université de Louvain (Belgique) y *Propositions visant à rendre plus opérationnel le principe de*

non régression en droit de l'environnement por Jean Marc Lavieille, CRIDEAU-OMIJ, Université de Limoges (France). Esta obra ha sido publicada en marzo pasado por la casa editorial Bruylant de Bélgica bajo el título “*Le non régression en droit de l'environnement*”. (2)

II.2 El principio de no regresión de cara a Río +20

En el horizonte de este proyecto se encuentra la Conferencia de Río + 20 convocada para el mes de junio de 2012. (3) Uno de los ejes de la actividad del proyecto en los últimos meses ha sido impulsar y desarrollar una serie de acciones directamente dirigidas a instalar la proposición de adopción de este principio en la agenda de temas a ser tratados.

El 29 y 30 de septiembre y el 1º de octubre de 2011 se desarrolló en la ciudad de Limoges un encuentro internacional preparatorio de Río+20. El mismo fue denominado “*Río+20: quelle ambition pour l'environnement? 3ème reunion mundial des juristes et des associations de droit de l'environnement*” y logró reunir a juristas dedicados a la problemática ambiental provenientes de diversos Estados estando representados los cinco continentes. La primera de las conferencias de tal encuentro fue dedicada al principio de no regresión mediante la discusión de un documento presentado por Michel Prieur y que fuera comentado por Gonzalo Sozzo, Geoffrey Garver y Marie-Anne Cohendet.

En este evento se discutió entre los participantes y se aprobó un proyecto de recomendación sobre el principio en el que se resolvió lo siguiente —en base a una serie de consideraciones que transcribimos en el párrafo siguiente—: “*Pide formalmente a los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Río de Janeiro en junio de 2012 en el 20º aniversario de la Declaración de Río, que se proclame oficialmente en la declaración final, como un nuevo principio del derecho ambiental que complementa los principios ya proclamados en Río de Janeiro en 1992, que: “Para evitar cualquier retroceso en la protección del medio ambiente, los Estados deben, en aras del interés común de la humanidad, reconocer y consagrar el principio de no regresión. Para ello, los Estados deben tomar las medidas necesarias para garantizar que ninguna acción pueda disminuir el nivel de protección del medio ambiente alcanzado hasta el momento”.* (4)

Entre los fundamentos de tal recomendación se hace referencia a que: “*1. Constatando que todas las convenciones internacionales en vigor sobre el medio ambiente, tanto universales como regionales, proclaman como una evidencia que los Estados tienen por objetivo la mejora continuada del medioambiente en conexión con el progreso social y la lucha contra la pobreza; 2. Que existe un consenso internacional sobre la necesidad de tomar medidas jurídicas dirigidas a alcanzar un nivel elevado de protección y una mejora de la calidad del medio ambiente, lo cual*

conlleva la disminución progresiva de la contaminación que afecta a la salud y el aumento de la preservación de la biodiversidad indispensable para el equilibrio biológico entre los hombres y la naturaleza; 3. Afirmando que las medidas jurídicas dirigidas a impedir la regresión de los niveles actuales de protección del medio ambiente son indispensables para respetar el compromiso de mejorar progresivamente la protección del medio ambiente; 4. Considerando que el Derecho y las políticas ambientales están siendo participes de una evolución positiva de las sociedades; 5. Tomando nota de que el medio ambiente sano está hoy en día reconocido como un derecho humano tanto a nivel internacional como en un gran número de Constituciones nacionales; 6. Constatando que los pactos internacionales de los derechos humanos de 1966 apuntan al progreso constante de los derechos protegidos, lo que debe ser interpretado como una prohibición de la regresión de los derechos fundamentales; 7. Poniendo de manifiesto que el derecho a un medio ambiente sano es indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible; 8. Considerando que todos tenemos la responsabilidad colectiva de no vulnerar los derechos de las generaciones futuras a la vida, la salud y el medio ambiente, y de transmitirles el patrimonio ambiental en las mejores condiciones posibles; 9. Preocupados por las múltiples amenazas a las que se enfrentan las políticas ambientales y que, de manera explícita o insidiosa, conducen a una menor protección de la biodiversidad y a aumentar el riesgo de contaminación y de desequilibrios en el medio ambiente; 10. Convencidos de la necesidad de tomar todas las medidas necesarias para evitar cualquier retroceso o regresión en el nivel de protección del medio ambiente alcanzado por cada Estado de acuerdo a su propio ritmo de desarrollo; 11. Considerando que la no regresión puede derivar tanto de una disposición expresa en la Constitución o las leyes, como de la jurisprudencia de los tribunales basada en el principio del derecho humano al medio ambiente, que conduzca necesariamente a impedir cualquier acción que implique una pérdida de la biodiversidad o un aumento de los niveles de contaminación; 12. Tomando nota con satisfacción de la Resolución del Parlamento Europeo de 29 de septiembre de 2011 sobre la elaboración de una posición común de la UE en la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20) que, en su párrafo 97, pide reconocimiento del principio de no regresión en el contexto de la protección del medio ambiente y los derechos fundamentales”.

Asimismo, luego de los tres días de duración del evento, se redactó un documento llamado “*Convocatoria de Juristas y de Asociaciones de Derecho Ambiental*” que incorpora el principio como uno de los asuntos cardinales a ser discutidos en Río+20. El mismo insta a los Estados a concretar un principio de no regresión en materia ambiental. Este documento fue abierto a la firma de juristas de todo el mundo a los fines de obtener la mayor cantidad de apoyo y consenso en el ambiente especializado y continúa actualmente. (5) Este documento dirigido a los gobiernos que participarán de la Conferencia de Río + 20, contiene un punto específico acerca del principio de no regresión en el que se señala: “*Convocamos a los estados a llenar inmediatamente importantes lagunas del derecho internacional mediante: 1.*

La concreción de un principio de no regresión en derecho ambiental”.

Por último, cabe mencionar que el Parlamento Europeo dictó la Resolución Sommet de la Terre Río + 20, el 29 de septiembre de 2011, sobre la “Elaboración de la Posición de la UE en perspectiva de la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo durable”. En dicho documento se señala expresamente que: “*97. demanda que el principio de no regresión sea reconocido en el contexto de la protección del medio ambiente y de los derechos fundamentales”.*

Esta articulación de argumentos que se halla plasmada entre los considerandos de la recomendación, la solicitud de su adopción por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, la mencionada resolución del Parlamento de la Unión Europea así como, verbigracia, la discusión que se está planteando en este momento en Brasil que se plasmó en el desarrollo de un coloquio internacional promovido por iniciativa de la Comisión de ambiente, defensa del consumidor, fiscalización y control (CMA) —entre otras instituciones— el 29 de marzo de 2012 y en el que participó el Director francés del Proyecto, Michel Prieur, claramente indican que este tema ya se encuentra como uno de los asuntos a discutir en la conferencia de Río +20.

III. Las agendas abiertas

En el futuro inmediato el debate que se efectúe en Río+ 20 sobre el principio es una de las ocupaciones principales sobre las que se encuentran trabajando los integrantes del Proyecto de diverso modo. Sin perjuicio de que éste sea el principal eje de trabajo actual, en paralelo se encuentra abierta otra agenda que procura reforzar la consolidación del principio de no regresión. Esta agenda posee dos ejes centrales que se encuentran íntimamente interrelacionados.

En primer lugar, el proyecto ha diseñado y comenzado a conformar una red global de juristas interesados en la construcción teórica y la institucionalización de este principio tanto como principio del derecho ambiental global como en cada uno de los contextos nacionales y regionales de los cuales forman parte. Esta tarea ha sido comenzada a partir de los investigadores que ya fueron convocados para la primera obra colectiva que permitió, junto con las reuniones realizadas a las que se hizo referencia, identificar investigadores de diferentes lugares del mundo que se interesen por el problema de la no regresión. Esta es la base de la red de investigación más amplia y de carácter global sobre el tema.

En segundo término, el proyecto ha comenzado a organizar un “Observatorio global sobre no regresión” apoyado sobre la red antes descripta que facilitará su consolidación. El mismo se encuentra en vías de construcción y pretende dotar de una herramienta de diagnóstico y estudio de casos de alto impacto a partir de la identificación de regresiones que ocurran en diferentes países y, también, a nivel regional o internacional. El observatorio focalizará la atención en diferentes tipos ideales de regresión, sean estas legislativas, de política pública, decisorios judiciales, decisiones técnico-científicas, que signifiquen una regresión de los niveles de protección del ambiente.

Notas

(2) http://nl.bruylant.be/titres/126768_2/la-non-regression-en-droit-de-l-environnement.html

(4) Disponible en: www.cidce.org

(3) Res. AG 64/326, en particular, par. 20.

(5) La convocatoria se encuentra en: www.cidce.org

Novedades jurisprudenciales

“*Fundación Pro Tigre y Cuenca del Plata c. Provincia de Buenos Aires y otro s/pretensión restablecimiento y reconocimiento” Causa n° 31054. Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo n° 1 Dto. Jud. de San Isidro. (04/2012)*

Fundación Pro Tigre y Cuenca del Plata promueve acción de amparo contra la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Tigre solicitando se ordene a la parte demandada realizar el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial, se declare la inconstitucionalidad del art. 9 de la Ordenanza Municipal n° 1996/97, por cuanto modifica el Código de Zonificación del Partido de Tigre y se intime a cumplir con lo establecido en la ordenanza municipal n° 758/88 que declara “Reserva Natural Integral Parque Ecológico del Delta de Paraná” a las

tierras no catastradas y juncales formadas y que se formen en el futuro por el proceso natural. Asimismo peticiona como medida cautelar el cese inmediato y provisorio de todo tipo de construcciones de barrios privados/náuticos y de toda obra susceptible de degradar el ambiente en la Primera Sección de Islas del Delta del Paraná, solicitando, en tal sentido, se imponga a la parte demandada la prohibición de otorgar nuevas autorizaciones, tanto precarias como definitivas, para construir todo tipo de obra susceptible de degradar el ambiente.

El Juez, luego de analizar el marco jurídico aplicable y las constancias administrativas obrantes en el expediente, con fundamento en los principios preventivo y precautorio, hace

(Continúa en pág. 8) ▶

(Viene de pág. 7) ▶

lugar a la medida cautelar solicitada y ordena a la Municipalidad de Tigre que suspenda el trámite de las autorizaciones en curso a los fines de la construcción, ampliación y modificación de barrios privados y/o clubes náuticos en la Primera Sección de islas del delta de Tigre. Asimismo ordena que, ejerciendo el poder de policía municipal, evite la continuación de las obras de construcción, ampliación y modificación de barrios privados y/o clubes náuticos en la Primera Sección de islas del delta de Tigre que no gocen de autorización municipal. A su vez, dispone la obligación del Municipio de presentar un informe detallado sobre el estado de situación fáctico y legal de las obras finalizadas y en construcción existentes en la zona, requiere información catastral, la realización de una inspección ocular y una audiencia para el 18 de septiembre de 2012 a fin de que las partes y representantes técnicos de las autoridades administrativas con competencia en el lugar intercambien ideas, a los fines de arribar a distintas soluciones y pautas para el desarrollo cautelar de la cuestión traída al Tribunal.

“Vargas, Ricardo Marcelo c. Provincia de San Juan y otros s/daño ambiental”. Corte Suprema de Justicia de la Nación (24/04/2012)

Ricardo Marcelo Vargas, invocando su condición de “afectado” y vecino de la Provincia de San Juan, promueve demanda por daño ambiental colectivo contra Barrick Exploraciones Argentinas S.A. (BEASA), y Exploraciones Mineras Argentinas (EMA) S.A., en su carácter de concesionarias de la explotación del proyecto minero binacional denominado “Pascua-Lama”, y contra dicho Estado provincial, en su calidad de autoridad concedente, a fin de obtener: a) que se obligue a las demandadas a la contratación de un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que pudieren producir a raíz de la actividad minera de prospección, exploración, explotación, cierre y post cierre del yacimiento, b) que se requiera a ese fin a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación una evaluación de la zona de influencia del referido

proyecto para acreditar el estado del ambiente, certificar el alcance de los daños y los riesgos introducidos en relación a las normas de presupuestos mínimos de aplicación al caso, y c) que se las condene a la recomposición del ambiente dañado y que se dañe en el futuro, ordenando su restablecimiento al estado anterior al inicio de sus actividades o, en su defecto, al pago de la indemnización sustitutiva que se determine.

En su resolución, el Máximo Tribunal en primer lugar analiza cuál es el régimen jurídico aplicable al caso, al tratarse de un emprendimiento de carácter binacional. En tal sentido, expresa que en virtud de su ubicación, las obras y operaciones tanto en Argentina como en Chile se encuentran dentro del ámbito de aplicación del “Tratado sobre Integración y Complementación Minera” celebrado entre ambos Estados el 29 de diciembre de 1997, y de su “Protocolo Complementario”, por los que se estipuló que el Proyecto y las actividades asociadas a este se llevaran a cabo con sujeción a las disposiciones de dichos instrumentos jurídicos y a la legislación interna de las partes. Asimismo, expresa, que en lo relativo a las cuestiones ambientales, las Partes convinieron la aplicación de sus respectivas legislaciones nacionales sobre protección del medio ambiente, sometiendo las actividades mineras al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Chile y a la Declaración de Impacto Ambiental en la Argentina. Es así que arriba a la conclusión de que el carácter binacional de la explotación no altera las reglas establecidas en la legislación nacional en materia ambiental.

A reglón seguido, la Corte expresa que los hechos denunciados exigen del Tribunal el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado y, en ese marco, la adopción de las medidas conducentes que, sin menoscabar las atribuciones de estos últimos, tiendan a sostener la observancia de la Constitución Nacional.

En función de ello, y con fundamento en la Ley General del Ambiente en cuanto establece el rol que puede adoptar el Juez en este tipo de procesos, resuelve requerir a la Provincia de San Juan y al Estado Nacional la remisión de la información correspondiente a los estudios ambientales efectuados con relación al proyecto minero denunciado.

Novedades normativas

Resolución N° 555/2012 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

Fecha de publicación: 16/03/2012

Resumen: Aprobación de las reglas para la presentación de la documentación técnica obligatoria exigida para los establecimientos industriales y especiales alcanzados por el Decreto N° 674/89 sobre efluentes líquidos.

Resolución N° 62/2012 de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fecha de publicación: 12/03/2012

Resumen: Autorización para transferencia de fondos a ACUMAR.

Resolución N° 57/2012 de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fecha de publicación: 08/03/2012

Resumen: Aprobación de Criterios de Sustentabilidad para Compras Públicas.

Resolución N° 64/2012 de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fecha de publicación: 07/03/2012

Resumen: Creación del Programa Puntos Limpios Móviles.

Resolución Ministerial 25/12 del Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires.

Fecha de publicación: 23 de febrero de 2012

Resumen: Crear en el ámbito de la coordinación ejecutiva de fiscalización ambiental el programa de control de remediación, pasivos y riesgo ambiental, que dependerá directamente de dicha coordinación ejecutiva.

Ley 4096 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fecha de publicación: 16 de febrero de 2012

Resumen: Creación de la “Reserva Ecológica Costanera Norte”

Informe Ambiental FARN 2012

Descargarlo sin cargo en www.farn.org.ar/informe2012.pdf

La presentación se realizó en La Trastienda y participaron más de 300 personas. La conducción del evento estuvo a cargo de Daniel Malnatti, y expusieron María Eugenia Di Paola (FARN) y Guillermo Acuña (CEPAL/ONU). Además, Daniel Sabsay (presidente de FARN) presentó el lanzamiento del Programa de Socios FARN.

La publicación reúne artículos sobre los principales temas ambientales del país y la región, como así también trabajos realizados por FARN durante el último año, como por ejemplo: Energía Nuclear, Riachuelo, Glaciares, Bosques, Conservación, Cambio Climático, Legislación sobre Tierras.

También se trabajaron aspectos relacionados a la problemática de los residuos en el área metropolitana, la crisis energética en nuestro país, la Cumbre de Río+20, la huella de carbono, la explotación de litio en la Puna, las nuevas economías y alternativas sustentables para un consumo responsable.

