



Ensayo doctrinal

La ciencia prevencionista: medio ambiente y derecho comunitario. Su visión ética continental (2ª parte)

POR HÉCTOR FERNÁNDEZ (*)

Ciudad y urbanismo

Abordar este tema, nos lleva a citar una idea de la Cultura de las Ciudades, tratada en forma excelsa por (Mumford, Lewis), cuando nos habla: "... hoy no solo tenemos que hacer frente a la ruptura social original".

Asimismo nos enfrentamos a los resultados físicos y sociales acumulados de esa ruptura: paisajes mutilados, distritos urbanos desordenados, focos de enfermedad, grandes zonas recubiertas de hollín en kilómetros y más kilómetros. De barrios miserables estandarizados alrededor de las grandes ciudades. En pocas palabras: un fracaso general y una derrota del esfuerzo civilizado.

Hasta ahora lo que hemos hecho no satisface nuestras necesidades...; luego Mumford elabora una cronología de la decadencia urbana que consta de seis fases de conceptualización: (1) Eopolis: la aldea; (2) Polis: la asociación de aldeas; (3) Metrópolis: surge la ciudad; (4) Me-

galópolis: comienza la decadencia... crece la agresión; (5) Tiranópolis: extensión del parasitismo por toda la escena económica y social... y (6) Necrópolis: la guerra y el hambre desolan la ciudad... la realidad se desvanece... es la ciudad de los muertos.

Nuestra civilización debe orientarse a constituir un patrimonio espiritual capaz de sostener en el futuro, la elaboración de la "Ciudad para el Hombre", tan distinta en su esencia de la "Metrópolis sin alma".

Orientando, ahora, un avance necesario sobre el Urbanismo y Derecho Municipal, nos dice el Arq. Jorge Víctor Rivarola que la ciencia del Derecho refleja fielmente "las virtudes y los defectos de la especie humana, y en particular su versatilidad", mientras que prestigiosos juristas (Greca, Alcides), definen al Urbanismo como: "la ciencia que procura la obtención de las mejores condiciones de vida para las agrupaciones humanas" y (Korn Villafañe, Adolfo) como: "doctrina de la racionalización de la vida de las grandes urbes".

Las grandes ciudades del presente, con su cúmulo de concentraciones, homologan la caracterización de nuestra era como: vinculación de los gigantes atómicos y los pigmeos morales.

Recordemos que el vocablo "urbanismo" se origina en el año 1910, cuando se reunieron en Londres, los iniciadores de la ciencia, con nombres ilustres como: Adam Bonnier, Geddes, Howard, Howard, Stubren, Unwin y otros.

A continuación introducimos algunas ideas conceptuales de la figura CIUDAD, tema, éste, apasionante para su estudio y mejora de la Calidad de Vida:

Como reseña de las causales generantes de la "Ciudad" aparecen las ideas de: generación de las necesidades de la vida humana; por motivo de culto; florecida por necesidades y urgencias de la defensa común; imperativos de lucha y cooperación y del espíritu gregario de la criatura humana.

La caracterización, obedece a las siguientes ideas: tesis económica (Toynbee, Arnoldo José) como conglomerado humano; teorías filosóficas (Aristóteles) como organización capaz de gobernarse por sí misma...; posturas historicistas (Posada, Adolfo). Este jurista español la define como un riguroso instrumento del impulso humano en la incesante labor de crear, destruir y rehacer civilizaciones y de producir, descomponer y renovar culturas; criterios sociológicos (Weber, Melvin)... las interacciones humanas... constituyen la esencia misma de la ciudad y posiciones urbanísticas (Mumford, Lewis)... plexo geográfico, una organización económica, un proceso institucional, un teatro de acción social y un símbolo estético de unidad colectiva.

Hay diversas motivaciones sobre el nacimiento de las ciudades en nuestro medio,

(*) Director de Ambiente Humano, Derecho, Recursos Humanos y Calidad, Centro de Ex Becarios, Organización de los Estados Americanos en la República Argentina.

como: generadas por fortines; nacidas de construcciones de culto; florecidas por motivaciones económicas y ciudades pensadas y planificadas (La Plata: Rocha, Dardo y Benoit, Pedro).

También hay una serie de indicadores en la problemática de la ciudad moderna, cuya orientación se funda en:

Las grandes concentraciones de población que caracterizan a la Ciudad Moderna (urbes populosas).

Las constantes migraciones internas de la campaña a la ciudad (en Argentina asume índices alarmantes, constando la Ciudad de Bs. As. con el 35 % de la población total del país)

La irrefrenable tendencia de la ciudad coloso a expandirse mediante el copiamiento de áreas adyacentes de población (reproducción geométrica de la problemática original y desbordante que aqueja a la ciudad coloso).

De tal manera que algunas soluciones orquestadas para paliar dicha problemática parecieran orientarnos a una sensación primaria de indefensión — como bien nos dice (Onsari, Néstor A.), que "debemos tomar conciencia que si todo lo que decimos de los municipios es real y cierto, si creemos que eso que pregonamos es valedero, tenemos que instrumentar las medidas para que así sea posible" — y serían las siguientes, sin ser las mismas exhaustivas y agotar el remedio posible:

Adecuar la base territorial de los municipios a las necesidades de la actualidad.

Clasificación de los municipios en categorías de conformidad a sus respectivos índices de población.

Efectiva declaración de la autonomía municipal absoluta.

Descentralización por zonas en los municipios de mayor importancia para habilitar un mejor crecimiento y, consecuentemente, un mejor manejo del gobierno municipal.

Apoyo básico al intermunicipalismo por vía del auspicio al regionalismo municipal. Amplitud de las facultades del municipio.

Ejercicio de una auténtica autonomía económico-financiera.

Ejercicio amplio del poder de policía por parte de los municipios y municipalización de los servicios públicos.

Cerrando este módulo y parafraseando al gran historiador (Toynbee, Arnoldo José), nos augura para el futuro la presencia de la Ciudad Coloso o "ECUMENOPOLIS", destinada, como última ratio, a comprender todo el ecúmeno

Area derecho comunitario

Como prisma introductorio, podemos afirmar al comunitarismo como sistema, identificándolo como un instituto sui generis, por poseer notas específicas y novedosas.

De tal manera que siguiendo al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, podemos decir que la comunidad es una organización interestatal autónoma, dotada de un ordenamiento

jurídico a favor del cual los Estados han renunciado, aunque en sectores limitados, a sus derechos soberanos.

No es un poder extranjero a los Estados miembros, sino que éstos ejercen en común ciertas y determinadas atribuciones que le son propias.

El desarrollo del Derecho Comunitario se presencia, se establece, a través de supuestos

(Continúa en pág. 2) ▶

Editorial

Esta edición del Suplemento de Derecho Ambiental sale a la difusión en momentos en los cuales la ciudadanía argentina elabora el duelo por el trágico saldo del accidente de aviación ocurrido el 31 de agosto pasado. Así como dedicamos la editorial del Suplemento de Derecho Ambiental de 1995 al accidente industrial ocurrido en Río Tercero, Provincia de Córdoba, nuevamente creemos que es un momento propicio para reflexionar sobre las cuestiones que atañen a la seguridad en nuestro país.

¿Qué relación tiene un accidente aéreo con el medio ambiente? Este interrogante puede ser planteado legítimamente por el lector del Suplemento, en una primera apreciación del tema y viendo los acontecimientos a la luz de los relatos periodísticos sobre el lamentable hecho.

Creemos, sin embargo, que tanto el accidente aéreo ocurrido en Aeroparque, como el accidente industrial de Río Tercero hace cuatro años, nos señalan una deficiencia notable en cuanto al papel que debiera jugar la evaluación de riesgos en la determinación de las políticas públicas en nuestro país.

No caben dudas sobre el bajo nivel de percepción colectiva respecto de los riesgos inherentes a toda actividad que se desarrolla en una sociedad industrial moderna. El sistema de transporte, o la actividad industrial, son dos ejemplos quizás paradigmáticos de los riesgos que los mismos implican para el medio en el cual se insertan. Esta escasa percepción de los riesgos en el seno de la sociedad, se traslada además a las estructuras de decisión política, con los tristes resultados que suelen verse con una frecuencia mayor a la deseada.

Creemos que una de las diferencias fundamentales entre las naciones desarrolladas y aquellas que sólo pretenden serlo, radica precisamente en la seriedad y mesura con la cual se evalúan riesgos en forma previa a la adopción de decisiones públicas. Hay que decirlo con toda la claridad que exigen las circunstancias: la evaluación de riesgos debe formar parte de todo procedimiento de toma de decisión vinculado a las cuestiones ambientales. Sólo de esta manera se podrán prevenir consecuencias ecológicas no deseadas, adoptando criterios sustentados por sobre todo en sólidos conocimientos científicos y técnicos.

No es una casualidad que en el presente número, hayamos incluido la segunda parte del ensayo doctrinal referido a la ciencia prevencionista y el derecho ambiental. Tampoco es casualidad que hagamos referencia al Plan Urbano Ambiental del Partido de Avellaneda en el artículo de Oscar Walter Romero. Ambos artículos resaltan el papel central que deben jugar la prevención y la evaluación de riesgos en los procesos decisivos trascendentes, como por ejemplo, el Plan de Ordenamiento Territorial con criterio sustentable que intenta aplicar Avellaneda.

J.R.W.

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL
Año VI - Nro. 3

Fundación Ambiente y Recursos Naturales
(FARN)

Consejo de Redacción

Director

JUAN RODRIGO WALSH

Secretaría de Redacción

ALEJANDRA RÍOS

Miembros

Dolores Lavallo Cobo
Augusto Paz
Marta Rovere
María Eugenia Di Paola
Gustavo González Acosta
Diego Kravetz
Marcela Flores
Fabiana Oliver
Andrés Napoli
Aída Prese de Reca
Victoria Imperiale
María del Carmen García

Corresponsal en EE.UU.

Hernán López

Coordinadora del Centro de Información

Patricia Aizersztejn

Correspondencia:

Para el envío de comentarios y notas en colaboración: Sr. Director, Suplemento de Actualidad en Derecho Ambiental, FARN - Monroe 2142 - 1º piso (1428), Buenos Aires. Tel./Fax (54-11) 4787-3820/5819 - 788-4266 - 783-7032. Correo electrónico: info@farn-sustentar.org.

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

Ensayo...

(Viene de pág. 1) ▶

constitucionales (art. 75, inc. 24, Constitución Nacional).

Es así, que estamos en presencia del presupuesto político (democracia) por la existencia de los Estados nacionales soberanos con voluntad de integrarse en una comunidad supranacional... la fidelidad a los ideales democráticos debe ser propia y compartida por todos los Estados miembros.

El presupuesto económico (la integración) refiere una armonización con ventajas crecientes, compartidas, respecto de mercados aislados. Las evidencias de la potencialidad comunitaria suscitan progresivamente que las partes "tengan una misma velocidad".

El presupuesto institucional (la organización) corresponde a la idea de organizaciones supranacionales que han recibido poder delegado de los Estados miembros.

Los principios que definen al Derecho Comunitario son: progresividad, reciprocidad, igualdad y solidaridad.

Citamos, a continuación, algunos modelos jurídicos de integración:

NAFTA: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (vig. 1-1-94) con los EE.UU., Canadá y México como países miembros con libre comercio.

CEI: Unión Soviética. Desde la Cumbre de Minsk (1991) se da un nuevo proceso de integración. En 1993 se aprobó el Proyecto de Unión Económica. En 1994 se llegó a la decisión de crear una zona de libre comercio.

GATT: el General Agreement on Tariffs and Trade o Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, se constituyó en 1948 y tiene por propósito principal liberalizar el comercio mundial. La Argentina adhirió al GATT mediante el dec. ley 9298/68 y por ley 17.799 se aprobó el ingreso de nuestro país al organismo; luego se estableció un nuevo acuerdo GATT de 1994 y se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC) ... FMI, BIRF con aprobación del Acta Final por ley 24.425.

La Unión Económica de los Estados Arabes (firmada en 1957).

La Unión Económica del Africa Central (económica y aduanera), suscripto en Ginebra 1964.

El Mercado Común Centroamericano, con distintas etapas y organismos (1951/1962).

CARICOM: Mercado Común del Caribe con la creación de la Asociación de Libre Comercio del Caribe, que en la actualidad está formada por 14 territorios.

PACTO ANDINO: iniciado con Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia.

ALADI: la Asociación Latinoamericana de Integración fue creada en 1980 con la intervención de 11 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) que tiende a un mercado común latinoamericano con acuerdos de libre comercio bilaterales, plurilaterales o regionales.

MERCOSUR: el Mercado Común del Sur es el más importante modelo de integración económica del que participa nuestro país; siendo normas antecedentes del modelo el Tratado de Montevideo de 1980, que creó la ALADI y el Tratado de Integración entre nuestro país y el Brasil de 1988.

El Mercosur refiere su creación en el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, en la capital de Paraguay, y tiene por objeto la

libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los Estados miembros.

UNION EUROPEA: La Comunidad Económica Europea se consolidó con la firma del Tratado de la Unión Europea en Maastricht (Holanda), siendo continuación del Tratado de Roma de 1957.

APEC: la Cooperación Económica del Asia-Pacífico es un foro intergubernamental integrado por 19 economías, definiendo los criterios de "economías" y "líderes económicos".

A los efectos de lograr una mayor especificidad del tema, tratamos a modo de aproximación en ésta área los referentes: Seguros, Transportes, Recursos Naturales, Regímenes Ambiental, Penal y Contravencional.

Seguros

De tal manera que la normativa jurídica de seguros de los países del Mercosur, son:

URUGUAY: el contrato de seguro está receptado en el Código de Comercio art. 634 y conc., ley 3935/11.

BRASIL: regulado en los arts. 1432 y sigtes. del Código Civil. dec.-ley 73/66 (sistema nacional de seguros privados) y ley 4594/64 (condiciones de seguros).

PARAGUAY: art. 1546 y sigtes. Cód. Civil.

ARGENTINA: ley 17.418/67, incorporada al cuerpo del Código de Comercio. Ley 20.091/73, Ley de Entidades de Seguros y su Control, que regula la organización de la actividad aseguradora en los arts. 2º, inc. a; 5º; 7º, inc. g; 25, 2º párrafo; 48; 64; y sigtes.

También, el régimen de Seguros se encuentra regulado por las siguientes convenciones internacionales: (a) Tratado de Derecho Comercial Internacional (1989), arts. 8º, 9º, 10, 11, 12, y 13; ratificado por Argentina por ley 3192/94; (b) Tratado de Derecho Comercial Terrestre Internacional (1940), arts. 12 y 13 (Argentina, Paraguay y Uruguay) y; (c) Tratado de Derecho de la Navegación Comercial Internacional (1940), ratificado por Argentina en el dec.-ley 7771/56.

Transportes

Con relación al régimen de transportes podemos citar:

Transportes de pasajeros CMC 12/91.

Acuerdo sobre Transporte de Mercancías Peligrosas en el Mercosur, aprobado por dec. 2/94 del CMC... declara ampararse en la seguridad de las personas, sus bienes y el medio ambiente... ateniéndose a las recomendaciones de las Naciones Unidas... ampliado por dec. 14/94 CMC con mecanismo de revisión y actualización periódica.

Marítima

En el área marítima, tenemos: Recomendación 3/93 de la Subcomisión de Transporte sobre Acuerdo multilateral de transporte marítimo y registro de buques del Mercosur.

Fluvial

En esta materia, podemos reseñar el proyecto de la HIDROVIA: Paraguay-Paraná (3.200.000 Km. 2) ... con obras de dragado, balizamiento y señalización de los ríos y mejoramiento de las instalaciones portuarias... (Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra), ratificado en nuestro país por ley 24.835.

Terrestre

En este rubro, podemos citar (Montevideo 1990), el Acuerdo, de alcance parcial, de

Transporte Internacional Terrestre del Mercosur, Chile, Perú y Bolivia (mencionado en el art. 7º del Tratado de la ALADI) ... (res. GMC 39/92); res. 116/94 sobre Mercaderías cargadas en distintas Aduanas del país de partida con un mismo MIC/DTA o una misma unidad de transporte...

Siguiendo el criterio del transporte carretero, podemos citar: la res. 9/91 del GMC... cumplimiento de normas técnicas armonizadas sobre requisitos de seguridad, ruidos y emisión de vehículos... certificados de emisiones límites... apuntando a la protección de la salud pública y medio ambiente... con res. GMC se aprobó la 35/94 sobre clasificación de vehículos.

Por res. GMC 8/92 se aprobó un Reglamento Unico de Tránsito y Seguridad Vial (... cumplimiento de leyes y reglamentos vigentes en el país de circulación; reglas generales de circulación; velocidades; cargas; peatones; habilitaciones de conducción; equipamiento obligatorio; seguros; infracciones y penalidades)... res. 120/94 GMC relativa a responsabilidad civil del conductor de vehículos... para el transporte ferroviario, rige el Tratado de Derecho Comercial Terrestre Internacional de 1940.

Aéreo

Para el caso de transporte aéreo en el Mercosur, sus disposiciones son reducidas.

Multimodal

En el ámbito jurídico del Mercosur, los Estados adoptaron en materia de transporte multimodal, el Acuerdo de Transporte Multimodal Internacional entre los Estados parte del Mercosur aprobado por dec. 15/94 del GMC.

El Transporte Multimodal de Mercancías Peligrosas se rige por lo dispuesto en el Acuerdo sobre Transporte de Productos Peligrosos en el ámbito del Mercosur y también, por lo dispuesto por los Reglamentos Internacionales de ICAO y de IMO, relativos a los transportes aéreos y marítimos respectivamente (art. 31).

Servicios y consultoría

Un camino conducente a la normativa jurídica del régimen de servicios y consultoría, se expresa... en el orden comunitario, que rige las normas convencionales del Derecho Internacional Privado respecto de Uruguay, Paraguay y Argentina (Tratados de Derecho Civil Internacional y de Derecho Comercial Terrestre Internacional de Montevideo de 1940). En la hipótesis de un caso iusprivatista internacional con elementos brasileños se aplica el derecho interno argentino (Cód. Civil)... en materia de prestación de servicios de los profesionales, rige el Convenio sobre Ejercicios de Profesionales de Montevideo de 1940, entre Argentina, Uruguay y Paraguay. Subsidiariamente el Derecho Civil.

En el Derecho Privado Interno, rige el Código Civil juntamente con las leyes que regulan las distintas profesiones liberales.

Recursos naturales

Podemos decir que Recursos Naturales, siguiendo la doctrina ambiental, comprende todas aquellas fuerzas y bienes generados espontáneamente, sin necesidad de ninguna intervención humana, y que pueden ser aprovechadas por el hombre para satisfacer sus necesidades.

Recordando la clasificación de recursos renovables y no renovables, podemos expresar que los primeros comprenden el conjunto múltiple de las manifestaciones orgánicas vitales de origen vegetal (flora) y animal (fauna), de forma natural (v.g: recreación verde). Los no renovables comprenden en general elemen-

tos esenciales para la industria, en forma de energía.

Dentro de la normativa jurídica de los Recursos Naturales (Mercosur), podemos citar:

El dec. 11/92 CMC ... fundó la Reunión de Ministros de Agricultura.

La res. 28/92 CMC ... estableció una Comisión de Armonización, Reestructuración y Reconversión de las Actividades Agropecuarias y Agroindustriales.

Por res. 29/93, se desarrolló la creación de la Comisión de Productos Veterinarios.

La res. 54/93, receptó las Comisiones de Sanidad Animal, Vegetal y Semillas (Subgrupo de Trabajo 8).

Por dec. 6/93 CMC se aprobó el acuerdo Sanitario y Fitosanitario del Mercosur (res. 44/92, certificado fitosanitario o res. 60/92, riesgos fitosanitarios).

Por res. 61/92 y la 66/93... medidas fitosanitarias

La res. 67/93 estableció pautas para la importación de semen, embriones y huevos fértiles.

Pesca

Tratado del Río de la Plata del 12/02/74 (arts. 53 al 56) del régimen de pesca especial para compartir las aguas del Río de la Plata. Dentro de la normativa 6/93 CMC, Anexo A... dentro del término "animales", incluído a los peces.

Minería y energía

La Res. 57/93 GMC, propuso políticas energéticas en el Mercosur de acuerdo al Tratado de Asunción.

Establecemos como normativa jurídica de la problemática en esta materia a través del fundamento de las Constituciones nacionales.

Como resumen, podemos colegir que en el Mercosur faltan aún disposiciones uniformes y decisión recíproca política para su mayor desarrollo.

Régimen ambiental

En este campo, siguiendo la doctrina jurídica comunitaria y comparada, podemos enunciar que las normativas ambientales tienen por objeto mantener las condiciones naturales en las cuales se desenvuelve la vida humana, evitando y corrigiendo, en la medida de lo posible, todas aquellas alteraciones que se produzcan y que sean perjudiciales, difícilmente reparables e innecesarias.

Así las cosas, ellas establecen la prohibición de contaminar cuando se pueda poner en peligro la calidad o existencia de ciertos bienes naturales que debido a su relevancia para la comunidad se ha decidido proteger.

Las alteraciones que afectan al medio ambiente —y que son productores de los daños— se clasifican: de acuerdo al bien ambiental afectado o según el agente contaminante.

Estableciéndose con relación al bien ambiental afectado, los daños ambientales son: por perturbación de la atmósfera (aire, vientos, clima), las aguas, los suelos (paisaje, ...), y la biodiversidad.

Con relación a la afectación del medio ambiente por el agente contaminante, tenemos: los desechos industriales, contaminación nuclear y los desechos urbanos

Los impactos ambientales, de acuerdo a su gradiente, se pueden clasificar como: mode-

rados, severos y críticos (cuando la alteración supera el límite de lo tolerable, con pérdida irremediable y definitiva en el conjunto de las condiciones ambientales).

Debemos orientar, como bien nos dice (Rehbinder, Eckard) que los europeos han expresado, que "sin un medio ambiente sano, la economía, como instrumento para satisfacer las necesidades humanas, se convertiría en una función infructuosa"...de acuerdo con esta idea de pensamiento, y siguiendo con el Preámbulo del Tratado de Ascunción, cabe afirmar que en pos de sus fines superiores el desideratum de toda comunidad no sólo es preocuparse por la protección del medio ambiente...sino también por su mejoramiento (art. 130 R, inc. 1, Tratado de la Unión Europea).

El camino a las mejoras del medio ambiente, originó un desarrollo de las actividades comunitarias...debiéndose habilitar políticas adecuadas y concretas en la materia (art. 3º del Tratado de la UE).

Es clara la visión que la prevención ambiental, protegiendo los bienes naturales, es más barata y eficiente que la búsqueda de otros medios para obtener o restituir los recursos agotados o deteriorados.

Como bien nos guían (Alonso García; Enrique) —al vincular al medio ambiente con los mercados— la realidad medioambiental, por ejemplo, ejerce, una notable importancia como un límite a la circulación de bienes, especialmente en el campo de los residuos.

Sobre los desechos (gestión de residuos), se puede citar la directiva 91/156 (CEE, 18-03-91) que trata: la prevención de formación de desechos, favoreciendo la implementación de tecnologías limpias y el consumo de productos que generan menor cantidad de residuos; minimizar los efectos de los desechos sobre el medio ambiente; regular el transporte de

residuos; y rehabilitar las áreas implicadas por los desechos (res. 07-05-90 del Consejo de Europa).

Régimen penal

El ordenamiento jurídico comunitario define y tipifica los objetos jurídicos susceptibles de ser penalmente protegidos...; ellos son: libertad comercial; arancel común; competencia; consumo; hacienda pública; medio ambiente (conciencia ecológica); y trabajo (dumping social...); reprimiendo los actos, hechos u omisiones lesivos de los bienes tutelados (económico; tributario y administrativo)...; primando los principios de: legalidad; tipicidad; irretroactividad; jurisdiccionalidad; debido proceso; personalidad; subjetividad y carga probatoria del acusado.

Régimen contravencional

Dentro del ámbito común, donde impera el principio de igualdad ante la ley y ante la misma contravención, se debe desarrollar una idéntica recepción, sancionatoria, en todo el contexto espacio-temporal comunitario.

El TJCE estableció en su sentencia de 21/89 (Comisión c/ Grecia) que cuando un reglamento comunitario no contiene un precepto especial que provea una sanción para su incumplimiento, o se remite a preceptos del Derecho o de la Administración nacional, los Estados miembros están obligados según el art. 5º del Tratado, a adoptar todas las medidas idóneas para garantizar la validez y la eficacia del derecho comunitario.

Por lo dicho se armoniza que, los Estados miembros deben sancionar las contravenciones al Derecho comunitario en condiciones similares a las previstas para las infracciones de la misma especie y gravedad en el Derecho nacional.

Conclusiones y guía profesional

En el abordaje de la CIENCIA PREVENCIÓNISTA —como ya lo habíamos expresado en otras publicaciones— es menester acompañar las ideas de:

Consolidar los preceptos fundamentales y fundacionales del perfil prevenciónista, sobresaliendo el criterio-materialización de lo: Ético-Moral, Deontológico, armonizado con la Responsabilidad Profesional-Social.

Intensificar la aplicabilidad del Acto Técnico Preventivo y observar el secreto profesional.

Incorporar sólidamente el concepto de Gestión de Calidad, Seguridad, Productividad y Medio Ambiente.

Incrementar la participación idónea de las Asociaciones y/o Instituciones Profesionales en la formación de normas y disposiciones legales específicas, conceptualizándose como un nuevo Módulo interdependiente —con entidad propia—, que se debería sumar a toda representación del Estado, empresaria y de trabajadores.

La Preservación de VIDAS, Bienes Patrimoniales y Medio Ambiente no se compadece con el criterio de Insignificancia.

En el camino conducente, denominado MEDIO AMBIENTE, guiar con celo las ideas maestras de:

En homologación de la "Ciencia Prevenciónista", elevar la importancia y tutela del Ser Humano, a nivel territorial y continental-mundial.

En continuidad a la Gestión de Calidad sobre MEDIO AMBIENTE, en la guía jurídica europea, internalizar los Principios

tipificados como: Previsión, Causante y Cooperación.

Materializar la protección-prevención del Daño Ambiental, a través de las guías legales del: Amparo; Acción Negatoria; Denuncia del Daño Temido y Vía Interdictal.

Interpretar las nociones de CIUDAD-URBANISMO, alejándonos de lo referido como "Necrópolis" y efectuar una integración hacia la ECUMENOPOLIS.

Recordemos lo que nos dice el Maestro en las Sagradas Escrituras (Sofonías: 3.1)...hay de la ciudad rebelde y contaminada y opresora...

En el DERECHO COMUNITARIO, revalorizar:

Al Derecho, como: "proyecto de armonía social, basado en el respeto y dignidad de la persona humana" (Negri, Héctor) ... y como nos decía (Celso): "ius est ars boni et aequi" (es la ciencia de lo conveniente y justo).

Cumplir con los Principios del Mercosur: reciprocidad; gradualidad; flexibilidad; equilibrio; igualdad y solidaridad.

Continuar trabajando en la preferencia y prospectiva continental, las guías de equilibrio y armonización, en lo atinente a la normativa comunitaria sobre los recursos renovables y no renovables, basados también en principios de coincidencias constitucionales.

Para concluir esta guía intelectual, decimos que: "la naturaleza es sujeto de derecho en cuanto haga a la contaminación ambiental" (Stutzin, Godofredo).

"...vi un cielo nuevo y una tierra nueva, porque el primer cielo y la primera tierra pasaron, el mar ya no existía más... (Apocalipsis 21.1)

Educación ambiental como proceso de política pública

POR AÍDA FRESE (*)

I. Introducción. Educación ambiental y desarrollo sustentable

Desarrollo sustentable necesita del trabajo y la colaboración de la comunidad entera. Para ello debemos considerar que la gente debe aprender a vivir de una manera responsable en un mundo con recursos naturales limitados. ¿Qué habilidades, conocimientos, y valores pueden ser útiles para acompañar la transición a un desarrollo sustentable? La educación es una herramienta fundamental ante el compromiso a la vida misma y al respeto de futuras generaciones que debe acompañar el período de transición de la sociedad de hoy a una sociedad sustentable.

Es importante que la sociedad valore la naturaleza, pueda pensar en los ecosistemas e identificar su rol ante ellos. Para ello es necesario tener los elementos necesarios para comprender la importancia de sus actitudes.

Educación ambiental abarca desde las diversas demandas de la gente en la biosfera hasta el manejo de energía, aguas, agricultura, alimentación, basura y otros recursos naturales como así también los sistemas educativos en sí mismos. Si bien la problemática ambiental se da en las ciencias naturales, está íntimamente vinculado a las ciencias sociales. Sin cambios de valores, política y aspectos sociales no se desarrollaría la tecnología hacia el desarrollo sustentable.

Ya en 1977, en la Primera Conferencia Intergubernamental de Tbilisi, en ese entonces

SUMARIO. I. Introducción. Educación ambiental y desarrollo sustentable. — II. Relación entre educación ambiental y distintos niveles de desarrollo de los países. — III. Objetivos de la educación ambiental. — IV. Educación ambiental como un proceso político. — V. Conclusiones.

la Unión Soviética, se dijo que el propósito de la educación ambiental era mostrar claramente la interdependencia entre la economía, la política y la ecología en el mundo moderno, en que las decisiones de los países tenían repercusión internacional.

La educación ambiental debería ayudar a desarrollar un sentido de responsabilidad y solidaridad entre los países, regiones para garantizar el mejoramiento y protección del medio ambiente. Cuando hablamos de educación debemos verla como una fuerza motora de investigación y formación de generaciones enteras en los distintos rincones de nuestro planeta.

A partir de este enunciado, muchos proyectos se han desarrollado e implementado en diversos lugares del mundo. La preocupación por el medio ambiente, se continúa diseminando y va adquiriendo cada vez mayor importancia a lo largo de estas tres últimas décadas. Ya no se habla aisladamente de contaminación o biodiversidad sino que se lo relaciona directamente con la calidad de vida y con distintas disciplinas.

La educación ambiental es uno de los pasos más importantes en el desafío de enfrentar los problemas ambientales. La gente necesita aprender y entender la interacción entre el hombre y el medio ambiente. La educa-

ción debe acentuar las consecuencias ambientales que provocan algunas decisiones y conductas de la gente, y a través del libre acceso a la información y participación, contribuir a la formulación de políticas públicas y a una mejor toma de decisiones.

Por lo tanto la educación ambiental debe acompañar a la gente desde la escuela primaria y a adultos, maestros, profesionales, políticos y decisores políticos. Cada grupo cumple un rol diferente en este proceso de sustentabilidad.

La planificación educativa requiere una clara identificación y vinculación entre los problemas, actores, políticas y legislación existentes que permitan la elaboración de programas que reflejen e impulsen una gran sensibilidad a la problemática del lugar.

II. Relación entre educación ambiental y distintos niveles de desarrollo de los países

En la conferencia de Estocolmo de 1972, se proclamó que "la protección y mejora del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras es un objetivo de presión para la humanidad" (Chiappo, 1978). También se diferenció claramente la necesidad de analizar los problemas ambientales en los países en desarrollo y fomentar la educación ambiental y entrenamiento para las condiciones de esos países.

Aunque el concepto de desarrollo sustentable ya sea algo repetido en nuestros días, en los años setenta todavía no había aparecido como tal y la literatura centraba su atención en la relación entre economía y medio ambiente. Se remarcaba la necesidad de empujar el crecimiento económico de los países y al mismo la importancia de educar a la gente en la protección del medio ambiente.

En el análisis de la relación entre desarrollo y medio ambiente y la necesidad de fomentar el desarrollo sustentable surge la importancia de promover la educación ambiental.

Es importante alentar a través de la educación, una sensibilidad ambiental en los decisores políticos, gobernantes, líderes de crecimiento económico de las naciones considerando la concientización de los problemas ambientales globales, nacionales y locales como motor para tomar medidas adecuadas y promover la educación ambiental que acompañe el proceso.

III. Objetivos de la educación ambiental

Educación ambiental es una herramienta que permite enseñar a la gente sobre los problemas ambientales y su relación con otros factores de la sociedad, cultura, política, economía. El objetivo de la educación para un desarrollo sustentable va a más allá de la relación entre las disciplinas, sino que además trata de incorporar en los proyectos de hoy la necesidad de reconocer la interdependencia entre las ciencias sociales y naturales y de respetar el derecho a generaciones futuras.

(*) Abogada. Posgrado (M. A.) en Política Ambiental.

Educación...

(Viene de pág. 3) ▶

A pesar que la educación ambiental sea un proceso lento es la manera más segura para lograr los objetivos del desarrollo sustentable.

Cuando hablamos de educación ambiental es necesario hacer una distinción de contextos, de realidades, y no podemos tratar desde el mismo enfoque la educación en países industrializados y en desarrollo, donde los problemas son otros, como así también las prioridades y los medios para mitigar esos problemas.

Entonces, para un mejor desarrollo e implementación de una política de educación ambiental es importante que se tenga en cuenta las condiciones y realidades sociales. Es decir los programas de educación ambiental deben ser diseñados de acuerdo a los distintos sectores y sus contextos. La adecuación de los programas educativos debe ser realizada a partir de la realidad socioeconómica, pudiendo de esta manera profundizar en los problemas ambientales locales, reflejar las necesidades del lugar y los medios y herramientas disponibles para contribuir a un mejoramiento.

La relevancia y éxito de los programas educativos se puede medir con el tiempo por la habilidad de cambiar el comportamiento de futuras generaciones.

Considerando que los países en desarrollo permanentemente diseñan estrategias de crecimiento es fundamental que incorporen la problemática ambiental como un factor base para el desarrollo de sus planes, y políticas. Una vez más volvemos a la noción de contexto, el que juega un rol fundamental en el diseño y análisis de cualquier política de educación ambiental.

Hay un gran consenso a nivel académico que la educación debe promover una visión crítica de distintos factores que tienen sus raíces en problemas ecológicos y envuelven factores económicos, sociales y políticos.

El éxito o fracaso de la educación ambiental se vincula con la posibilidad de responder a las condiciones políticas, geográficas, físicas y culturales de las sociedades y relacionarlas con la necesidad de desarrollo y protección ambiental. Por el contrario, sería difícil imaginar que programas educativos importados de países puedan ser exitosamente implementados en otro país con diferente realidad socioeconómica.

IV. Educación ambiental como un proceso político

Podemos pensar en educación ambiental como un proceso político, algunos autores,

tales como Diane Walton Wood y otros elaboran un proceso de formulación a través de distintos pasos, similar a aquellos que se tienen en cuenta en la formulación de una política pública.

El primer paso *identifica los problemas ambientales* que se deben tratar en el plan educativo. Primero es fundamental señalar, comprender y evaluar los problemas ambientales de la región o zona respecto de la cuál se trabajará en el proceso.

El segundo paso se refiere a la *identificación de los cambios necesarios* para evitar, solucionar, recomponer daños ambientales. De esta manera se brinda conocimientos adecuados para que la gente pueda contribuir a la protección del medio ambiente. Sería interesante incorporar temas ambientales en las distintas disciplinas relacionadas con el proceso de desarrollo. Como así también planificar a nivel escolar incorporando análisis de temas ambientales con sus respectivas experiencias fuera de la escuela.

El tercer paso del proceso sería la *identificación de la audiencia*, es decir quienes van a ser los receptores de la educación. Es importante destacar que la educación ambiental va a tener públicos diferentes. Existen grupos que son más vulnerables por daños ambientales que otros y necesitan más educación ambiental o más específica de acuerdo a su contexto. Cuando nos referimos a educación no formal debería dividirse en grupos de decisores políticos, público en general, sectores pobres y de limitada educación, sectores con mayor grado educativo, empresarios de manera tal que se puedan identificar las actividades educativas que puedan lograr un mayor impacto en cada grupo.

El cuarto paso en el proceso está relacionado con la *identificación del mensaje* y evaluación de respuesta de la audiencia a través de su comportamiento. Para ello se deben plantear varias preguntas. ¿La gente tiene noción de los problemas ambientales que existen? De ser así, conocen su relación con el problema o sólo saben que existe un problema y no saben como solucionarlo? Analfabetismo en el tema es uno de los principales obstáculos en el control y protección del medio ambiente. La falta de comprensión de los temas ambientales inhibe la motivación de participar activamente en la solución. Es esencial la reforma y adaptación de los programas de educación para construir el mensaje apropiado para el grupo de interés. Hay que construir nuevas vías que permitan armonizar la relación entre comunidades, es-

cuelas, educación, sociedad y esencialmente entre el hombre y la naturaleza.

La falta de educación, la participación limitada de los medios de prensa, la falta de conocimiento de los problemas ambientales y ecosistemas son grandes limitantes que se encuentran en los países en desarrollo.

El quinto paso tiene en cuenta la *selección de alternativas* para llevar adelante una estrategia educativa. De acuerdo a la situación, contexto, necesidades y audiencia se debería seleccionar educación formal y no formal, currícula de escuela, medios de comunicación. La estrategia seleccionada debe ser apropiada a la audiencia elegida, que permita comunicar adecuadamente el mensaje.

Es importante que la educación se realice a partir de enfoques interdisciplinarios, combinando botánica, geografía, biología, agricultura, ciencias sociales. En una buena planificación se debe considerar previamente las vías que contribuirán a una efectiva implementación del programa, tales como las posibilidades del país en cuanto a capacidad tecnológica el rol de la prensa y en cuanto a proyectos ambientales deben satisfacer las necesidades de la gente, ser relativamente fáciles de llevar adelante, brindar información, entrenamiento y técnicas y deben mostrar avances y éxitos en el corto plazo.

El sexto paso trata un programa de implementación. En la implementación de programas es preferible lograr financiamiento para programas "tailored-made" que transferir programas de otros países con realidades diferentes. La educación ambiental puede encontrar algunos obstáculos tales como la insuficiente incorporación de temas ambientales en la currícula educacional, poco incentivo en programas y materiales de enseñanza relacionados con la protección ambiental, la ausencia de legislación relacionada a la introducción de educación ambiental a través de programas formales y no formales, entrenamiento deficiente de educadores en el área e inadecuada coordinación a nivel nacional e internacional. De acuerdo a la realidad en la que se trabaja muchos programas deberán tender a mejorar o reforzar los ya existentes.

Es por ello, que en esta etapa del proceso es fundamental que las ONG, sectores políticos y empresariales se sientan comprometidos con su rol en la sociedad para el desarrollo sustentable. Su participación se traslada de distintas maneras, refiriéndose a educación formal a través de financiamiento de programas, impulso de planificación, capacitación de docentes para introducir educación ambiental a través de las distintas áreas. En lo que se refiere a la educación informal, pueden participar a través de diversas maneras. Es-

tos grupos pueden realizar un gran aporte a la educación ambiental no formales impulsando programas de protección ambiental, incorporando mensajes educativos en la imagen de la empresa o medios publicitarios, fomentando debates en medios de prensa, convocando a miembros de la sociedad a debatir y proponer soluciones a sus propios problemas. Estos son algunos medios educativos que transmiten información a la población y ayudan sobre todo al adulto a tomar conciencia y adquirir conocimientos sobre las problemáticas para poder participar activamente de cualquier proceso educativo.

El séptimo paso del proceso, *evaluación*, analiza el éxito o el fracaso del programa en fomentar la importancia de la problemática ambiental. Un buen acercamiento es comenzar analizando el problema y continuar planeando el proceso y crear un programa de educación ambiental aplicable a la situación.

V. Conclusiones

La educación es una de las herramientas más poderosas que se pueden utilizar para fomentar el cambio social e incorporar la preocupación de la problemática ambiental en la sociedad.

La capacitación en temas relacionados al medio ambiente es una condición necesaria para impulsar el desarrollo económico dentro de un marco ambiental. Se debe promover un control y monitoreo permanente de los temas ambientales para incorporarlos en los procesos de políticas públicas.

La investigación debe brindar un análisis completo para entender mejor la problemática, debe investigar las raíces de los problemas ambientales para ayudar a los educadores en la selección de métodos apropiados para educar a la población en cómo afrontar y contribuir a la solución de los problemas ambientales. También se necesita un análisis más profundo de las instituciones gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales que promueven la educación ambiental, ya que muchas veces el aparato burocrático se puede tornar en un obstáculo para el desarrollo y comprensión de la problemática ambiental.

El rol de los medios de prensa y comunicación puede ser un elemento importante en el desarrollo e implementación de cualquier programa educativo. Esta aproximación a la temática ambiental abre otros cuestionamientos, la búsqueda de nuevos medios y esfuerzos que promuevan la educación ambiental, comenzando en el gobierno con primer grupo a partir del cual se incentive la educación en el público en general a niveles diferentes.

Acerca de la conveniencia de la intervención de facilitadores en conflictos de medio ambiente

POR PATRICIA M. CONWAY (*)

Los humanos, como especie viviente, forman parte de un sistema complejo de relaciones e interrelaciones con el medio natural que lo rodea y condiciona, sin embargo aún no tienen la debida conciencia de ello.

En lo que va del siglo asistimos a numerosos desequilibrios ambientales producidos por la falta de previsión y la aplicación masiva de tecnología con efectos negativos, amén del deterioro por insensatas y pertinaces acciones destructivas contra la naturaleza.

La conciencia ambiental, aunque tardía, alcanza en este fin de milenio una importan-

cia notable, y los alertas rojos se multiplican frente a hechos como: el incendio de los bosques de Bariloche, la caza de ballenas en el sur argentino, la pesca indiscriminada en nuestros mares o los sucesivos derrames de petróleo. Estos pocos ejemplos nos enfrentan con la problemática ambiental dentro de nuestro país, que no es posible desoír y a los que hay que darles soluciones inteligentes y acordes con el Desarrollo Sustentable, entendiéndose por tal: el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones para satisfacer las suyas.

1. Cuestiones de Aguas: calidad del agua, contaminación, su distribución, protección del hábitat natural.

2. Cuestiones del aire: calidad y monitoreo, contaminación, transporte, aire de interiores, etc.

3. Residuos peligrosos y tóxicos: limpieza, disminución del impacto ambiental.

4. Manejo de los recursos naturales: bosques, planicies, recursos minerales, etc.

5. Población, crecimiento demográfico, cuestiones de salud.

Puede verse que las cuestiones ambientales están resumidas en cinco ejes temáticos: agua, aire, tierra, población y especies.

En los conflictos ambientales coexisten diversas particularidades tales como:

* Multipartes donde confluyen numerosos intereses.

* Muchos equipos negociadores.

* Algunas de las partes son personas de Derecho Público.

* Conflictos emocionales y regionalismos partidarios.

* Problemas históricos y coyunturales.

* Desequilibrio de poder y recursos de las partes.

(*) Mediadora.

Las características mencionadas hacen que estos conflictos deban ser enfrentados y atendidos de forma especial, eligiendo la "Facilitación" como una manera alternativa e interesante de resolverlos.

En efecto, los facilitadores ayudan a una mejor gestión ambiental y al cuidado de la sustentabilidad por parte de los propios actores de los procesos y muchas veces, logrado el consenso, se llega a modificar decisiones políticas.

Los facilitadores que actúen en la resolución de conflictos deberían tener por lo menos las siguientes condiciones y capacidades:

- Abogar por el Desarrollo Sustentable.
- Utilizar un lenguaje específico.
- Estar familiarizado con la sustentabilidad.
- Poseer experiencias vivenciales significativas.
- Tener un alto grado de compromiso con el desarrollo sustentable.
- Generar confianza.
- Poseer una habilidad especial para adoptar distintos estilos y comportamientos.
- Tendrá que realizar tantas acciones que deberá tener una capacidad descolante para organizar y planificar.

En conclusión, si se elige la facilitación y un facilitador con las características mencionadas se ahorrará tiempo, se convocará a todos los afectados, se equilibrará el poder, se logrará las mejores comunicaciones y sobre todo se preservará la relación entre las partes, que generalmente continúa con posterioridad al hecho desencadenante del conflicto.

En conclusión, conviene marcar las diferencias que existen entre las funciones del mediador y de las del facilitador, ya que en el cambio cultural por el que transitamos muchas veces aparecen términos,

que para algunos son sinónimos y para otros confusos.

1. En las cuestiones a facilitar lo que se discute muchas veces son "valores"; en las mediaciones generalmente hay un interés común en juego.

2. El facilitador es sólo facilitador, el mediador también puede ser facilitador.

3. El facilitador debe respetar el esquema de trabajo planteado de antemano, "la Agenda"; el mediador debe crear uno o varios caminos de trabajo una vez escuchados los planteos de los participantes de la mediación.

4. El facilitador siempre llega a su trabajo con una Agenda previa que se tendrá cuidado de conocer y analizar para saber a qué atenderse. El mediador suele llegar a la primera audiencia con su mente en blanco respecto a los participantes y no conociendo el tema. Cuanto menos sepa, mejor.

5. Facilitador y mediador deben ser terceros imparciales, pero el facilitador podrá sentirse sin riesgos si pierde su neutralidad en tanto no evidencie tal pérdida. Cuando el mediador, en su fuero íntimo, comprende que ya no puede ser imparcial, debe apartarse; cuanto antes, mejor.

6. El facilitador suele dar la palabra "a unos y otros", según el plan establecido, por lo general basado en tiempos iguales en la exposición. El mediador podrá interrumpir acortando, o permitir alargando con más preguntas, cuando comprenda que esos cambios, aunque produzcan asimetrías verbales, serán beneficiosas para ambas partes.

7. El facilitador abre y cierra los micrófonos según un plan de trabajo. El mediador primero se preocupa en saber los porqués de lo que oye y hará lo posible para que los participantes sean los que "abran y cierren" sus propios micrófonos.

8. El facilitador se cuida de opinar sobre el fondo de cuanto escuche, el mediador deberá atribuir valores relativos a todo cuanto sea dicho y volverá a ciertos puntos, aban-

donando otros, según convenga a la firmeza del camino para llegar al mejor arreglo que las partes puedan construir.

9. El facilitador será un hábil "bombero" y evitará fuego y explosiones, el mediador aprovechará los fuegos y explosiones para permitir la despresurización de los sentimientos y la potenciación de los procesos mentales inteligentes.

10. El facilitador no tiene muchas posibilidades de auxiliar al orador para que administre mejor o más cuidadosamente sus sentimientos. El mediador en las reuniones privadas o "caucus" puede officiar de confesor de las partes o crear una atmósfera de comunicación íntima o en extremo reservada, si de ella surgirán beneficios para los participantes.

11. El facilitador tiene el reloj como superior directo, y a medida que pase el tiempo "cortará" a unos y dará la palabra a otros. El mediador jamás cortará a quien esté en el uso de la palabra por el sólo paso del tiempo, si presume que algo útil está por ser dicho.

12. El facilitador nunca urgirá a las partes para que sigan hablando cuando dejen de hacerlo. El mediador siempre encontrará nuevas preguntas que ayuden a develar los mejores intereses de los participantes para que de ese modo esos participantes, puedan construir soluciones.

13. El facilitador tiene un compromiso con el público para asegurarle una mejor y más completa comunicación e intercambio de mensajes. El mediador está comprometido en ayudar a que las partes puedan negociar más y mejor después que hayan podido comunicarse y comprenderse.

14. El facilitador podrá hacer público el resultado arribado. El mediador y las partes guardarán confidencialidad antes, durante y después de la mediación, haya o no acuerdo.

15. Los facilitadores dan y cierran los micrófonos a quienes conocen el comienzo y fin de sus exposiciones, porque son parte de

la Agenda previamente pactada. Los mediadores, igual que los demás participantes, saben cómo comenzar la intercomunicación de las partes, pero también que esas pueden quedar abiertas o cerrarse para bien o para mal.

16. Los facilitadores construyen las Agendas para las reuniones que sigan cuando un tema no haya sido agotado. Los mediadores inducen a los participantes para que, en lo posible, ellos preparen sus propias agendas; si es una sola, mejor.

17. Los facilitadores, cuando una Agenda se tiene por firme, la acatan y la harán cumplir. Los mediadores romperán tantas agendas como sea necesario, si de ello surgiera beneficio para los participantes.

18. Los facilitadores, al ayudar a los terceros para conocer temas con orden prefijado, los auxiliarán indirectamente en relación a su futuro. Los mediadores alterarán los órdenes, siempre que convengan a los participantes, y serán los catalizadores del más refinado y mejor acuerdo.

19. Los facilitadores podrán contar con expertos en el tema para ayudar a su tarea y citar a la mesa de negociaciones a lo que se denomina *actores secundarios*, cuya opinión también importa el resultado. Los mediadores también pueden contar con expertos, y citar a terceros cuando lo pidan los interesados.

20. El mediador es responsable de que las partes entiendan el procedimiento y puedan construir su propio acuerdo. El facilitador tendrá la responsabilidad de que todas las partes estén informadas para poder llegar a un acuerdo.

Este ensayo no agota el tema tanto como intenta mostrar que existe toda una problemática nueva a la que hay que atender con nuevas teorías, procedimientos y actores. Siempre encontraremos similitudes, pero también sutiles diferencias en el campo del derecho, no obstante el objetivo común de la mediadores y facilitadores es limar diferencias y abogar por una política de diálogo y entendimiento entre los seres humanos.

Plan Urbano Ambiental del Partido de Avellaneda

POR OSCAR WALTER ROMERO (*)

I. Introducción

Desde su inicio, el Plan Urbano Ambiental de Avellaneda —que implica, entre otros aspectos, la creación del Parque Industrial Ecológico—, ha tenido como objetivo la relocalización de empresas contaminantes que, al amparo de décadas de falta de estrategias de crecimiento sostenible, se instalaron en el casco urbano en forma atomizada.

Si tomamos el mapa productivo del distrito aludido, percibimos claramente que a lo largo y a lo ancho de la geografía avellanense se encuentran puntos de mayor o menor riesgo ambiental, en señal de la proliferación de predios dedicados a actividades productivas.

Este panorama ha provocado la formación de diversos expedientes administrativos y el nacimiento de causas judiciales producto de la difícil convivencia del vecino residente con

el productor local. En el tiempo, las exigencias respecto del cumplimiento de estándares de calidad en la producción ha potenciado la presión de los actores sociales hacia la eliminación de estos puntos de conflicto.

Sin embargo, una comunidad organizada productivamente no puede simplemente "eliminar" sus fuentes de trabajo y de valor agregado. Hacían falta soluciones alternativas al cierre de empresas; en atención a lo antedicho es que se crea el Consorcio para la Gestión Ambiental.

II. Antecedentes

A fines de 1994 en el Partido de Avellaneda se encontraban funcionando cincuenta y seis industrias dedicadas al rubro de curtido y terminación de cueros. Estas industrias se fueron desarrollando en zonas con creciente densidad poblacional autorizadas inconvenientemente por Administraciones Muni-

cipales. Por otra parte, las Empresas carentes de conciencia ambiental generaban residuos que sin tratamiento previo producían una importantísima contaminación.

El sector curtidor tiene una participación de suma importancia dentro de la actividad industrial del partido y del país. El problema aludido, como no podía ser de otra forma, hizo necesaria, inclusive, la intervención de la Justicia, a cuya instancia se propende al cumplimiento, por parte de las empresas, de las normas ambientales y al desarrollo de un proyecto más viable que dé resolución definitiva al tema.

La Justicia exige la presentación de un Proyecto de mejoras de calidad de vuelco de cada uno de los establecimientos, con sus correspondientes cronogramas de inversión.

En función de la imposibilidad de resolución del tratamiento de efluentes generales

de los procesos de pelambre, teñido y terminación de cueros, por la falta de espacio físico para instalar una planta integral de tratamiento, en cada uno de los establecimientos se exige, asimismo, el cumplimiento irrestricto de los Proyectos de separación y recuperación de cromo del proceso de curtido, compatibilizando los tiempos con la puesta en marcha de la planta de recuperación de cromo TEA S.A.

En el mes de agosto de 1997, en una reunión realizada en el Municipio, los factores hasta entonces intervinientes, asumen el compromiso de reubicación de las Industrias.

Se elabora un Anteproyecto, del cual surge, en una primera instancia, la viabilidad ambiental y técnico-económica del emprendimiento.

El Departamento Ejecutivo procede a elevar al Honorable Concejo Deliberante un Proyecto de pliego jurídico por el cual se solicita la creación de un ente de gestión, implementación, fiscalización y culminación de la relocalización industrial, empréstito y financiamiento del Proyecto. El 23/6/98 se

(*) Licenciado en Economía, Presidente del Consorcio para la Gestión Ambiental de Avellaneda.

sanciona la Ordenanza N°11.954/98 por medio de la cual se crea el "CONSORCIO para la GESTION AMBIENTAL de Avellaneda (C.G.A.)".

Del Consorcio de Gestión Ambiental

La misión del ente creado es la Gestión del Proyecto de Instalación del Parque Industrial Ecológico del Partido de Avellaneda en conformidad con los siguientes objetivos:

a) Permitir la relocalización de Industrias actualmente establecidas en diversos espacios de la ciudad, altamente contaminantes y/o molestas;

b) Equipamientos socio-comunitarios según lo permitan su localización y dimensiones;

c) Preservar los recursos hídricos dentro del área territorial del Municipio mediante la construcción de plantas de tratamiento de los efluentes industriales;

d) Contar con espacios destinados a la Localización de Nuevas Industrias, compatibles con las relocalizadas y que contribuyan a la generación de empleo en la zona;

e) Instalar un Centro de Formación e Innovación Tecnológica que forme los recursos humanos necesarios para sostener y fortalecer el Proyecto en su conjunto, que asista al desarrollo de nuevos productos y procesos industriales ambientalmente sustentables e incorpore procedimientos de gestión innovadora y apropiada;

f) Permitir y propiciar la integración vertical de emprendimientos industriales que desarrollen las diversas etapas de la producción de bienes terminados a los efectos de la disminución de sus costos, el aprovechamiento de ventajas comparativas y la creación de valor agregado local en el proceso productivo;

g) Propiciar gestiones ante organismos provinciales y/o nacionales para la obtención de la financiación del costo del relleno y pilotaje necesario para la actitud de los terrenos en los cuales se instalará el futuro Parque Industrial y que será objeto del Llamado a Licitación previsto en el artículo décimo.

Finalmente creemos que, por la estructura del mismo, el Consorcio puede ser un modelo de Gestión participativa aplicable a futuros emprendimientos Municipales.

El 11/8/98 se dicta una nueva ordenanza, la 12.148/98 que complementa la anterior. De las ordenanzas citadas precedentemente, se expresa que el C.G.A. está compuesto:

Por la Municipalidad de Avellaneda

• Intendente, que será el Presidente Honorario

• Presidente del Consorcio, que será designado por el Intendente Municipal

• Vocales, dos (2), propuestos por el Departamento Ejecutivo

• Concejo Deliberante, seis (6) representantes que, de ser posible, refleje la composición política del Cuerpo, quedando facultada la Presidencia del mismo a elaborar las nominaciones referidas.

Por los industriales

• Cuatro (4) representantes:

Dos (2), de las Industrias sujetas a Relocalización

Dos (2), de la Unión Industrial de Avellaneda

Por Instituciones Ambientales

• Un (1) representante

Por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, con competencia en la materia

• Un (1) representante

• Asimismo se autoriza al Departamento Ejecutivo a incorporar hasta tres (3) miembros más, provenientes de aquellas instituciones cuyo concurso se considere necesario para el feliz logro de los objetivos propuestos (art. 5°).

En atención a lo antedicho el Departamento Ejecutivo invitó, y así fue aceptado, a participar a la Universidad de Buenos Aires.

Del Parque Industrial Ecológico

La creación del Parque Industrial Ecológico tiende a permitir el crecimiento y desarrollo futuro de las empresas a instalarse en el mismo, ya que aplicará la economía en escala de las inversiones en infraestructura y de los costos operativos de los servicios generales comunes.

Las Industrias Curtidoras y Químicas, entre otras, serán relocalizadas en el citado Parque Industrial Ecológico de 114 hectáreas, ubicado entre los Arroyos Sarandí y Santo Domingo.

El Parque también permitirá y promoverá la instalación de nuevas industrias relacionadas con las actividades básicas que allí se desarrollan para lograr una integración vertical de la organización productiva, incorporando mano de obra adicional y valor agregado con una clara voluntad exportadora. La oferta de un amplio abanico de servicios productivos y una infraestructura de avanzada calidad que den respuesta a las necesidades de las industrias serán el estímulo para que nuevas empresas encuentren en el Parque Industrial Ecológico el lugar propicio para el desarrollo de sus actividades.

De la Planta de tratamiento de efluentes

El plan prevé, la instalación de un sistema de Plantas de Tratamiento de Efluentes, que será común a todas las curtiembres y facilitará el control del cumplimiento de las Normas Ambientales y de Seguridad e Higiene vigentes.

Este sistema, que se construirá con tecnología de avanzada, contará con piletas y filtros de recepción; piletas de homogeneización; naves industriales para el proceso de tratamiento y recuperación; oficinas administrativas; laboratorios de proceso; salas de reuniones y auditorios para el dictado de clases y cursos de capacitación.

Además, las instalaciones de alto nivel tecnológico serán capaces de procesar y reciclar, con éxito, todos los efluentes de las curtiembres y plantas químicas del partido; pudiendo incluso recibir efluentes especiales de otras jurisdicciones municipales.

Del sistema cerrado de producción

Con la creación del Parque Industrial Ecológico de Avellaneda, se organizará un sistema cerrado de producción sin involucrar a la infraestructura urbana. El sistema aludido permitirá un proceso de tratamiento de los efluentes en forma interna en el Parque, lo que hará posible que ciertos químicos —cromo recuperado— se vuelvan a utilizar en las curtiembres y los subproductos —pelos y grasa, entre otros— serán enviados a las industrias complementarias, lo que implicaría disponer, finalmente, de los efluentes líquidos y sólidos según las normas internacionales vigentes.

Red de tránsito pesado

Como complemento necesario de los aspectos antes analizados está prevista la creación de una red de tránsito pesado que unirá las zonas portuaria e industrial conectándola con la red general de tránsito pesado y facilitando todos los servicios logísticos necesarios para la actividad industrial. La citada red disminuirá, además, la circulación de estos transportes por zonas residenciales, neutralizando el deterioro físico y ambiental que ocasionan.

El traslado de insumos, el envío de efluentes, la recuperación de cromo y la recepción de materias primas se reducirán al perímetro del Parque Industrial Ecológico y mejorarán el ordenamiento territorial del partido.

Reserva ecológica

Unas 300 hectáreas que rodean el predio donde se instalará el Parque Industrial Ecológico de Avellaneda, serán transformadas en un área de Reserva Ecológica. Este espacio "sui generis" mantendrá el equilibrio ecológico en la región y será propicio para el desarrollo de actividades agropecuarias y de elaboración de productos regionales que mantendrá a la reserva activa, conservando la identidad del lugar. Será, entonces, una Reserva Ecológica:

- Activa
- Productiva
- Agropecuaria

Los objetivos de la Reserva Ecológica son los siguientes:

• Proteger la flora, la fauna, el agua y el medio ambiente circundante.

• Fomentar en la zona las actividades culturales, educativas, recreativas, y productivas, compatibles con las características del área.

• Mejorar el paisaje de la zona con propuestas de forestación, reforestación y parquización acorde a su entorno y al proyecto a desarrollar en el lugar.

• Fomentar las actividades productivas tradicionales básicamente agrícolas y forestales, mejorándolas e incorporando otras actividades productivas compatibles con las existentes y con las características del lugar

• Procurar la creación de áreas libres de carácter público.

Su desarrollo será supervisado por la Comisión de Manejo Ambiental de la Reserva, y la misma está integrada por diversos miembros de la comunidad, entre ellos, representantes de las Instituciones Ecologistas.

Pasivos Ambientales

Con expertos de la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilán, se realizó (entre agosto y octubre de 1998) el Estudio de los Pasivos Ambientales que dejan en la ciudad las industrias que se relocalizarán. El estudio se hizo exclusivamente en el ramo Curtiembres (curtidos, pelambres y teñidos del cuero), teniendo en cuenta que en el curtido se utiliza el cromo, uno de los elementos más contaminantes.

A efecto de realizar la evaluación prevista, y el estado de situación de cada Establecimiento Industrial, se procedió a analizar el tipo de actividades llevadas a cabo en cada planta, considerando las materias primas utilizadas y los productos químicos empleados, de modo de orientar al estudio del pasivo

seleccionando, los protocolos de análisis más adecuados.

A partir de los datos recopilados y analizados se procedió a inspeccionar y constatar las modalidades de transporte, tratamiento y disposición final de efluentes líquidos, semisólidos/sólidos, y/o gaseosos, además de localizar el área específica de contaminación y evaluar su probable dispersión periférica.

Mediante acciones de monitoreo se procedió a caracterizar y cuantificar el pasivo ambiental en cada establecimiento.

El análisis de los datos que se obtuvieron permitió establecer el grado de impacto ambiental negativo que produjeron estas industrias.

Se evaluó, con la corrida de un modelo automático de calidad de agua aplicado al arroyo Sarandí y al canal Santo Domingo, el comportamiento de remediación y autodepuración de estos cursos hídricos en función de la disminución del vuelco de efluentes en el tiempo.

Asimismo se realizó un análisis detallado de los impactos ambientales que se generaron por las acciones desarrolladas en cada planta industrial, sobre los factores ambientales afectados, destacándose las conclusiones de irreversibilidad de estos impactos, por la imposibilidad técnico/económica empresaria de remediación, debido, por ejemplo, a la carencia de las superficies necesarias para la implementación de medidas a adoptar.

III. Conclusión

El Municipio puso en marcha el Plan Urbano Ambiental, buscando la convivencia entre los vecinos y los industriales en una ciudad ambientalmente sustentable, lo que significa satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.

La puesta en marcha de este Proyecto intensificará la actividad económica del partido, ya que las industrias, en su carácter exportador, podrán competir en el mercado internacional al cumplir con las normas que éste exige. Como complemento a lo antedicho podemos citar la conexión con las facilidades físicas del área del Puerto de Dock Sud que proveerá servicios de almacenaje a importadores y exportadores y puede constituirse en la plataforma multimodal para las operaciones del Parque Industrial Ecológico.

Al mismo tiempo, beneficia a la economía de la ciudad que, al poseer un sistema cerrado de producción dentro del Parque Industrial Ecológico, generará nuevos puestos de trabajo y mayores recursos. Este último, por su infraestructura y actividad, se convertirá en un polo de desarrollo industrial.

La flora y fauna autóctonas, su bello paisaje costero y sus actividades rurales costumbristas, de por sí explican el porqué de la necesidad de preservar recursos tan escasos en el área metropolitana y potenciarlos para su plena utilización educativa, recreativa y cultural, como, asimismo, a proponer acciones de desarrollo y valorización ambiental; la creación de una zona de reserva ecológica nos parece que lo es.

Finalmente al constituirse el C.G.A. en un nuevo espacio político institucional que se legitima con el consenso de las más representativas entidades del municipio que lo conforman y el carácter innovador de la gestión ambiental coordinada horizontalmente pone de manifiesto la voluntad de aplicación de una política ambientalmente sustentable en un marco de amplia participación pública.

El libre acceso a la información y la participación en materia ambiental

La ley de acceso a la información, de la Ciudad de Buenos Aires de reciente data, asegura a los habitantes de esta ciudad el ejercicio de uno de los derechos básicos para el goce de los demás derechos y garantías consagrados en la Constitución de la Ciudad y por supuesto en la nacional.

El libre acceso a la información es una herramienta para la acción ciudadana en defensa de los derechos del medio ambiente, única forma efectiva de control de los actos de los gobernantes y un primer paso hacia la participación en la toma de decisiones en las materias más próximas al habitante de la ciudad.

La falta de información completa y oportuna afecta la posibilidad y la calidad de la participación pública.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, ha consagrado formas de democracia semidirecta conocidas como formas de participación y control que por sí solas no son suficientes. Es necesario que el ciudadano pueda acceder a la información que le permita en primer término elegir el instrumento más adecuado para la problemática que lo afecta y después participar con eficacia.

Creemos que las audiencias públicas, consagradas en la Constitución de la Ciudad y reglamentadas por ley que ya tienen vigencia sociológica, en nuestra ciudad, sin un efectivo ejercicio del libre acceso a la información por parte de los ciudadanos de Buenos Aires, pueden ser manipuladas, desaprovechadas, ineficaces o simplemente transformarse en un formalismo impuesto por la ley.

Es interesante resaltar a fin de conceptualizar correctamente este derecho, que libre acceso a la información no es equivalente a publicidad de los actos de gobierno. Este es uno de los principios básicos del sistema republicano y su contenido está

(*) Abogada, Coordinadora del Programa Participación y Gobernabilidad de la FARN.

ESCRIBE MARÍA DEL CARMEN GARCÍA (*)

dado por la obligación del Estado de dar a conocer al público sus propias decisiones: proyectos de leyes o leyes, reglamentos, resoluciones, etc.

El libre acceso a la información en cambio, es el derecho de cualquier persona a acceder a la información que le interesa por su relevancia en la vida y decisiones que afectan a la comunidad.

Puede consistir en documentación integrada por expedientes públicos, minutas de reuniones, correspondencia, dictámenes técnicos, estudios científicos o a cualquier documentación financiada por los presupuestos públicos. Incluso información sobre diversas instancias de la toma de decisiones, la oportunidad para efectuar comentarios orales o escritos, en el caso de las audiencias públicas por ejemplo, las opiniones provenientes del público o de organizaciones técnicas.

Bien entendido que este derecho encuentra su límite en la protección de otros derechos o valores colectivos como el derecho a la intimidad, secreto industrial, defensa nacional.

Estos principios y contenidos han sido receptados en forma amplia en la ley de la ciudad que comentamos.

El titular de este derecho al libre acceso a la información es "toda persona" y comprende tanto el derecho a solicitar como el de recibir información de cualquier órgano perteneciente a la administración, del poder legislativo o judicial de la ciudad en lo que hace a su actividad administrativa. La enunciación contenida en el art. 1 de la ley es comprensiva de todo organismo en el cual la Ciudad de Buenos Aires tenga participación.

Con respecto a qué tipo de información alcanza el ejercicio del derecho, la ley también hace una enunciación amplia consagradoria de los principios

generales a los que hemos aludido más arriba, que entendemos sólo reconoce los límites expresados en la misma ley en el art. 3.

Por tanto nos parece oportuno tener presentes dichas limitaciones a fin de saber hasta dónde lo podemos ejercer con las garantías establecidas en la misma ley, que nos remite en caso de negativa al recurso de amparo.

Así el referido artículo establece que no se suministra información que afecte la intimidad de las personas, de terceros obtenida por la administración con carácter confidencial, la que pudiera violar el secreto profesional, la contenida en notas internas que no forman parte de los expedientes y sobre materias exceptuadas por leyes específicas.

Con el fin de asegurar el goce amplio de este derecho por "toda persona" la ley establece expresamente la gratuidad del acceso público a la información y la informalidad del pedido para el cual sólo se requiere que sea formulado por escrito y que se indique el nombre de la persona solicitante.

La celeridad está garantizada por un plazo breve de 10 días para contestar toda solicitud de información prorrogable sólo una vez por otros diez días.

Si bien la ley intenta asegurar el ejercicio de este derecho con la obligación de fundamentar la denegatoria y considerando denegatoria el cumplimiento parcial de la información requerida creemos que una aspecto importante para lograr la efectividad y el pleno goce de este "nuevo derecho" consistirá en organizar un sistema institucional, financiero y educativo adecuado y eficiente, que consistirá en oficinas de información en caso de reparticiones públicas, en la asignación de recursos para cada dependencia encargada de brindar información. Los programas educativos son de gran utilidad porque

permiten por una parte capacitar al personal que debe operar las oficinas y desde el lugar del ciudadano común conocer el sistema, el modo informático y operativo para utilizarlo

Entendemos que el ejercicio de este derecho tiene especial importancia en materia ambiental por lo cual nos parece oportuno recalcar la importancia del correlativo deber del Estado de generar y ofrecer información de naturaleza ambiental.

En este deber del Estado se fundamentan los llamados informes periódicos sobre el estado del medio ambiente, que consisten en diagnósticos sobre la calidad del aire, del agua superficial y subterránea, del ruido, la recolección de residuos, áreas verdes, etc. exigidos por determinadas normas regulatorias de la materia de que se trate.

La instalación de bases de datos sobre el medio ambiente, de libre acceso por cualquier persona, es otra forma a través de la cual el Estado puede cumplir con el deber de información ambiental. Así la posibilidad de crear y operar bases de datos sobre fuentes de información, sobre investigaciones, sobre normativa, sobre jurisprudencia, sobre organismos públicos en la materia y con competencia ambiental hará efectivo el ejercicio del derecho de libre acceso a la información, de fundamental importancia a su vez para el ejercicio de los otros derechos en especial los de tercera generación entre los que aparecen reconocidos con jerarquía constitucional los derechos ambientales, de los consumidores y usuarios.

Para el caso de denegatoria la ley remite al recurso de amparo ante el fuero contencioso administrativo de la Ciudad de Buenos Aires, contemplado en el art. 14 de la Constitución de la Ciudad.

En última instancia la actividad judicial asegura el restablecimiento y ejercicio pleno de este derecho que reiteramos es de capital importancia para asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control de gestión en materia ambiental.

Segundo Coloquio FARN

Propuestas de políticas públicas para el Desarrollo Sustentable (*)

POR MARÍA TERESA LÓPEZ AUFRANC (*)



La concreción del 2º Coloquio FARN, llevado a cabo durante el mes de junio del corriente año en la ciudad de Villa Carlos Paz, nos permitió volver a confirmar lo acertado de la propuesta, medida en términos de cantidad de participantes, diversidad de sectores representados y consenso alcanzado alrededor de un conjunto de propuestas de políticas públicas de desarrollo sustentable.

El interés despertado por la convocatoria, tanto a nivel regional como nacional, se tradujo en la adhesión de los sectores convocados, ya sea en forma de auspicios institucionales o de apoyo económico, como fue el caso de importantes empresas cordobesas tales como Grupo Arcor, Fundación Juan Minetti y Tarjeta Provencred, entre otras.

También se demostró en la activa participación del público que participó de los talleres que se desarrollaron durante el Coloquio.

El 2º Coloquio contó con la participación de 300 personas y 50 expositores invitados, argentinos y extranjeros, quienes trabajaron durante tres días en Talleres sobre temas de interés nacional, regional o sectorial, programados en base a una Agenda compartida con las organizaciones co-convocantes.

Guiados por los expositores y los facilitadores, los participantes elaboraron propuestas que fueron debatidas y consensuadas en los respectivos talleres y en un plenario final.

Esas propuestas son el conjunto de Recomendaciones que se presentarán en una publicación que será presentada a las autoridades de Córdoba y Santa Fe y en Buenos Aires luego de la asunción de las autoridades que resulten electas en el mes de octubre.

Esta experiencia fue posible gracias a una alianza entre empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y académicas que se unieron para consensuar Recomendaciones a las autoridades como un aporte para mejorar la calidad de las decisiones teniendo en cuenta en las mismas variables que hacen a un desarrollo más sustentable de nuestro país.

Temas del 2º Coloquio FARN:

- ✓ Los empresarios y la sustentabilidad
- ✓ Educación para un mundo sustentable
- ✓ Distribución de competencias y sustentabilidad
- ✓ El campo en el siglo XXI
- ✓ Procesos cooperativos en medio ambiente
- ✓ Comercio internacional, medio ambiente y desarrollo sustentable
- ✓ Libre acceso a la información pública
- ✓ Agua, un recurso estratégico
- ✓ Gestión de los residuos domiciliarios

✓ Mercosur y medio ambiente

✓ Ecoeficiencia y autorregulación

✓ Los medios de comunicación y el libre acceso a la información pública

Algunos de los expositores que nos acompañaron:

✓ José María Figueres Olsen - Ex Presidente de Costa Rica

✓ Stephan Schmidheiny - Principal de AVINA, Suiza

✓ Francisco Ivern - Provincial de la Compañía de Jesús - Brasil Central, Río de Janeiro

✓ Abel Albino - Presidente de la Fundación CONIN, Mendoza, Argentina

✓ Enrique Ratzlaff - Coordinador del Proyecto "Chaco Sostenible", Paraguay

✓ Manuel Sotomayor - Dirigente Empresario, Perú

✓ Julio César Saguier - Presidente del Directorio del diario La Nación - Argentina

✓ Pedro J. Frías - Director del Instituto del Federalismo, Córdoba - Argentina

✓ Ramón Martín Mateo - Universidad de Alicante, España

✓ Oscar Vicente - Vicepresidente, Pérez Compan, Presidente del CEADS, Argentina

✓ Raúl Hermida - Director del Instituto de Estudios Económicos de la Bolsa de Comercio, Córdoba - Argentina

✓ Alberto Cantero Gutierrez - Ex rector de la Universidad Nacional de Río Cuarto - Argentina

✓ Elsa Keily - Directora, Dirección de Asuntos Ambientales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina

✓ Konrad von Moltke, IISD - Canadá

✓ Héctor Torres - Representante argentino en la Organización Mundial del Comercio (OMC)

✓ Elisa Carrió - Diputada, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Argentina

✓ Marta Oyhanarte - Diputada, Honorable Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

✓ Marcelo Angel Carranza - Gte. Corporativo de Medio Ambiente, Higiene y Protección Industrial - Grupo Arcor, Córdoba - CEADS - Argentina

✓ Germán J. Bidart Campos - Consejo de Administración FARN, Argentina

✓ Nelson Castro - Periodista - Multimedios América - Argentina

(*) Coordinadora Proyecto Coloquios

Programa Buenos Aires Sustentable

Hacia la construcción de regímenes jurídicos de calidad ambiental en la Ciudad de Buenos Aires

POR MARÍA FABIANA OLIVER (*)

¿Qué es el Programa BUENOS AIRES SUSTENTABLE?

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) lleva adelante el Programa Buenos Aires Sustentable con el propósito de participar, mediante la elaboración de contribuciones de políticas legislativas y proyectos de legislación específicos, en el proceso de construcción de regímenes jurídicos para la Ciudad de Buenos Aires.

La meta es fortalecer el proceso de elaboración de propuestas de legislación a través de un procedimiento participativo, que construya consensos políticos y de técnica legal, necesarios para la viabilidad de las propuestas.

Es importante destacar que la finalidad no es generar un proceso que suplante la discusión política de los proyectos de leyes en su ámbito natural, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Por el contrario, el proyecto intenta afianzar el proceso de elaboración de contribuciones legislativas a partir de una metodología de consultas y discusión con aquellos sectores involucrados en la interpretación, aplicación y ejecución de las normas.

Programa BUENOS AIRES SUSTENTABLE
—Primer Año—

Como corolario del primer año de programa, la FARN organizó —en el mes de marzo de 1999— un evento con el propósito de presentar a la sociedad de la Ciudad de Buenos Aires y a sus autoridades, las propuestas de Normas y Contribuciones Legislativas, que participen del proceso de construcción de los Regímenes Jurídicos de Calidad del Agua y Evaluación de Im-

pacto Ambiental para la Ciudad de Buenos Aires.

La propuesta de encarar la problemática del recurso agua, obedeció fundamentalmente a la existencia de una normativa muy dispersa, o la ausencia de normas que regulen claramente los usos o estándares de calidad del agua. Principalmente pretendió motivar una nueva práctica de toma de decisión en materia de fijación de estándares que no respondan a parámetros internacionales, sino que atiendan las necesidades económicas, sociales y ambientales locales.

En tanto, el análisis y debate de diversos proyectos de gran envergadura a desarrollar en nuestra ciudad, sumado a las diferentes iniciativas que habían sido presentadas y estaban siendo tratadas en la Legislatura Porteña, respondiendo al mandato constitucional de evaluarse los impactos ambientales, enmarcaron la necesidad de abordar una herramienta de gestión como lo es la EIA —que permite mejorar el sistema de toma de decisiones públicas—, entre otras circunstancias.

En los siguientes cuadros, sintéticamente, se intenta destacar los temas disparadores que, discutidos entre decisores y líderes convocados en oportunidad de los distintos espacios de debate generados, permitieron construir consensos; antecedentes necesarios para la elaboración de la propuesta de Anteproyecto de Ley de Aguas de la Ciudad de Buenos Aires, como así también para la formulación de las contribuciones y recomendaciones de política legislativa en materia de Evaluación de Impacto Ambiental.

Los aspectos abordados sólo representan el inicio de todo un proceso. De allí que invitamos

CALIDAD DEL AGUA

El marco propicio para formular un diagnóstico en materia del recurso agua, lo brindó la consideración, entre decisores y líderes participantes de las actividades, de los siguientes antecedentes:

- ✓ Reconocer la importancia que el agua tiene para la vida de las personas.
- ✓ Contemplar su valor social y económico.
- ✓ Considerar la necesidad de analizar la criticidad de la misma (en un centro urbano como la Ciudad de Buenos Aires).
- ✓ Advertir que la Ciudad actualmente carece de normas propias actualizadas sobre el recurso agua y que las únicas que fueron dictadas, nunca llegaron a aplicarse o fueron sustituidas por otras de alcance nacional.
- ✓ Destacar la necesidad de procesos participativos en la determinación de los usos prioritarios de los cuerpos receptores de agua.

A partir de estas consideraciones se generaron diversos lineamientos que resultaron disparadores de debate, y bien pueden ser considerados como una futura agenda que la Ciudad de Buenos Aires podría considerar al momento de abordar el debate sobre la regulación del agua. Entre los temas más destacados se encuentran aquellos vinculados con

- ✓ El ejercicio de las funciones y las competencias que la ciudad deberá desempeñar.
- ✓ Con qué recursos contará para el fin mencionado precedentemente.
- ✓ Cómo se conformarán y de dónde surgirán los recursos referidos.
- ✓ Cuáles serán los roles que en consecuencia deberá desempeñar y si en definitiva estará en condiciones de llevarlos a la práctica.
- ✓ Cuáles serán los criterios de coordinación interjurisdiccional y administración del recurso.
- ✓ Mediante qué procesos serán establecidas las pautas para la fijación de estándares relativos al recurso agua.

(*) Abogada, Coordinadora Programa Buenos Aires Sustentable.

(1) Estos documentos (Calidad del Agua y Evaluación de Impacto Ambiental), pueden ser con-

sultados en la FARN, Av. Monroe 2142 (1428) Buenos Aires - Argentina.; o en su página <http://www.farn-sustentat.org>.

EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL

Las ideas y reflexiones debatidas entre los participantes a los talleres acentuaron la noción de evaluación de impacto ambiental, como un proceso destinado a mejorar el sistema de toma de decisiones públicas, y con miras a resguardar que las opciones de proyectos, programas o políticas en consideración, sean ambiental y socialmente sustentables. A partir de consensuar esta mirada sobre la EIA, los grandes temas que se abordaron con el propósito de profundizar la conceptualización y delineado de un proceso de EIA, fueron:

- ✓ La organización institucional
- ✓ El marco procesal —criterios y etapas procesales—
- ✓ Los mecanismos de participación
- ✓ Los mecanismos de control

Cada uno de estos ejes brindaron el marco adecuado para que se plantearan los siguientes interrogantes (meramente orientativos), y cuyas respuestas constituyeron el debate entre los decisores y líderes convocados a participar, y al mismo tiempo los antecedentes para formular las contribuciones y recomendaciones de política legislativa.

3 ¿Qué tipo de Autoridad de Aplicación debería hacerse cargo de la implementación del régimen de EIA en la Ciudad de Buenos Aires?

3 ¿Qué instancias consultivas deberían apoyar el accionar de la Autoridad de Aplicación a fin de garantizar la intersectorialidad y la armonización en el proceso de toma de decisiones?

✓ ¿A través de qué mecanismo la Autoridad de Aplicación debería llevar a cabo la categorización de las actividades de los proponentes?

✓ ¿Qué mecanismo debiera utilizar la Autoridad de Aplicación para definir el tipo de trámite administrativo que debería seguir el proponente y la procedencia o no de llevar a cabo un estudio de impacto ambiental?

✓ ¿Qué etapas entendemos que deben considerarse como necesarias dentro de un procedimiento de EIA?

✓ ¿Qué mecanismos de participación pública debiera contemplar un procedimiento de EIA?

✓ ¿Qué reglas debieran establecerse para el ejercicio de cada uno de los mecanismos de participación pública?

✓ ¿Qué mecanismos de control preservarían la eficacia de un procedimiento de EIA?

✓ ¿Qué pautas debieran considerarse para la implementación de esos mecanismos de control dentro de un procedimiento de EIA?

a consultar los documentos *Calidad del Agua y Evaluación de Impacto Ambiental* (1), para conocer no sólo la propuesta de anteproyecto, en materia de aguas, y las recomendaciones de política legislativa, en materia de evaluación de impacto, sino a fin de ahondar en la experiencia del trabajo desarrollado durante el primer año del programa BUENOS AIRES SUSTENTABLE.

Programa BUENOS AIRES SUSTENTABLE
—Segundo Año—

El desafío de participar en la construcción de los regímenes de calidad ambiental de la ciudad de Buenos Aires, a través de contribuciones de política legislativa y propuestas específicas de normas será, en esta segunda etapa del programa, desde la problemática del ruido y la calidad del aire porteño.

Asimismo, y motivados por las actividades iniciadas en la primera etapa, se realizará el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el primer año de BAS, referidas a la Evaluación de

Impacto Ambiental, a través de la elaboración y presentación a las autoridades ejecutivas de la Ciudad de una propuesta de reglamentación de la Ley N° 123 de Procedimiento Técnico-Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental.

La experiencia del primer año de BAS definitivamente alienta la consecución de los objetivos propuestos para este segundo año. Los logros alcanzados no sólo demostraron la eficacia de la metodología diseñada a los fines de generar consensos intersectoriales, sino que además revelaron el impacto particularmente significativo en los ambientes gubernamentales de la ciudad.

Añeíamos que este segundo año del Programa BUENOS AIRES SUSTENTABLE fortalezca el compromiso de buscar el modelo que, marcando las prioridades de cada uno de los sectores de la sociedad y respondiendo a pautas de desarrollo sustentable, vuelva la mirada hacia las necesidades propias de nuestra Ciudad de Buenos Aires.