



Integración internacional - Trilogía de Convenios

ESCRIBE: SILVIA C. NONNA (*)

El Convenio de Basilea, el Acuerdo de Rotterdam de Consentimiento Informado Previo y el Convenio para los Contaminantes Orgánicos Persistentes, forman una trilogía que debe implementarse integral y globalmente.

La mayoría de los Estados del Mundo, entre ellos Argentina, enfrentan el desafío de definir con precisión su política en materia de residuos peligrosos, otros residuos y sustancias químicas de potencial y real peligro para la salud y el ambiente.

Al momento de elaborar tales políticas, especialmente en el caso de los países en desarrollo, deben contemplarse paralelamente los aspectos del cuidado del ambiente y las necesidades de crecimiento, desarrollo, como así también los problemas que enfrenta el proceso productivo en nuestro actual mundo globalizado.

Tal como se intenta señalar en el breve análisis que se realiza en los próximos párrafos, y reafirmando lo manifestado en las primeras líneas,

los tres convenios internacionales, tienen infinidad de puntos comunes. En tal sentido, la correcta y eficaz implementación de cada uno de ellos, está estrechamente vinculada entre sí.

Nos referimos a acuerdos internacionales que requieren de la ratificación de un importante número de Estados, y que tienen como objetivo final la protección del ambiente y la salud humana. Se ha convenido dicha protección, a partir de los efectos que ciertas sustancias y residuos producen.

A continuación se hace una breve análisis de los convenios mencionados.

1. Convenio de Basilea

1.1. Introducción

En la década del ochenta, alrededor de 500 millones de toneladas de residuos eran producidos en el Mundo. El 90% de dichos residuos era producido, comercializado, tratado y dispuesto en países industrializados, y el 10% restante quedaba involucrado en movimientos transfronterizos, especialmente hacia países en desarrollo.

La Convención de Basilea fue adoptada a nivel internacional en 1989, y fue la piedra fundamental en la campaña mundial para minimizar los riesgos ocasionados por la producción y transporte de residuos peligrosos. Es la respuesta de la comunidad internacional a los problemas causados al hombre o al ambiente por la producción mundial anual de 400 millones de toneladas de desechos peligrosos con características tóxicas/ecotóxicas, venenosas, explosivas, corrosivas, inflamables o infecciosas.

1.2. Objetivos

El efectivo control de los residuos peligrosos es extremadamente importante para proteger el ambiente y para garantizar el desarrollo sustentable, basado no sólo en la prevención de la generación de residuos y la restauración de sitios contaminados, también es conocimiento, creación de capacidades técnicas y científicas y garantía de recursos financieros necesarios para llevar a cabo esas acciones. Estos son los objetivos principales del Convenio de Basilea.

Bajo la Convención de Basilea, los gobiernos buscan reducir el movimiento transfronterizo de residuos, para tratar y disponer de estos residuos en una forma ambientalmente adecuada y tan cerca como sea posible de la fuente de generación, y para minimizar la cantidad de residuos que se generan.

NOTAS

(*) Silvia C. Nonna. Abogada Especialista en Derecho de los Recursos Naturales, UBA. Posgrado en Derecho Ambiental, Universidad Austral. Posgrado Comercio Internacional de Hidrocarburos, UBA. Directora del Instituto de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Colegio de Abogados de San Isidro.

(1) Ley 23.922 B.O. 24/4/91. Aprobación del Convenio sobre el control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación. Buenos Aires, 21 de marzo de 1991

Artículo 1. Apruébase el CONVENIO DE BASILEA SOBRE EL CONTROL DE LOS MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS DE LOS DESECHOS PELIGROSOS Y SU ELIMINACION, suscrito en la ciudad de Basilea (CONFEDERACION SUIZA) el

En este marco, el Convenio de Basilea tiene tres objetivos fundamentales:

—Reducir el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos hasta un mínimo consistente con la gestión ambientalmente adecuada de tales residuos;

—Disponer de los residuos peligrosos tan cerca como sea posible a su fuente de generación;

—Minimizar la generación de residuos peligrosos en términos de cantidad y peligrosidad.

1.3. Estado actual de la Convención

A más de diez años de la adopción del Convenio, mucho se ha logrado. Sin embargo, mucho queda por hacer, especialmente en cuanto a compromiso y voluntad de llevar a cabo nuevos desafíos que puede resumirse en:

—Mejoras en el manejo ambientalmente adecuado de los residuos peligrosos

—Efectiva aplicación de la Convención

—La capacitación técnica, legal e institucional debe ser ampliada en países en desarrollo y países con economías en transición.

—Deben desarrollarse más instrumentos económicos

—Deben fomentarse y lograrse la colaboración y sinergia entre la convención de Basilea y otras convenciones internacionales.

1.4. Ratificación del Convenio de Basilea

A la fecha, 131 gobiernos más la Comunidad Europea son Partes de la Convención, haciendo de la misma un instrumento real global para el control de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos. Argentina es parte de esos 131 países, a partir de la ratificación del Convenio en 1991, a través de la Ley 23.922 (1).

En ese mismo año, nuestro país además sancionó la Ley N° 24.051 (2) de "Generación, Manipulación, Transporte, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Peligrosos", y en 1994 a través de la última reforma constitucional prohibió el ingreso de residuos peligrosos al territorio nacional (3).

1.5. Capacitación y Transferencia de Tecnología

Parte fundamental para la aplicación de la Convención, son los esfuerzos que se realizan con el objeto de construir la capacitación necesaria para poder alcanzar la gestión integral

adecuada y la correcta disposición de los residuos peligrosos.

A través de entrenamiento y transferencia de tecnología, los países en vías de desarrollo y los

(Continúa en pág. 2) >

Editorial

"No todo está perdido"

Argentina vive tiempos de crisis, lo cual no es particularmente llamativo a la luz de su historia y desarrollo a lo largo de las últimas décadas. La coyuntura económica actual signada por las dificultades financieras y la desconfianza de muchos, dentro y fuera del país, con respecto al posicionamiento de Argentina en una economía global, tiende a retroalimentar el pesimismo generalizado. La climatología emocional de la sociedad argentina pareciera ubicarnos en el fondo del desánimo y la desconfianza respecto de un orden económico internacional percibido, quizás con justas razones, como perverso e inequitativo.

Esta desazón de quienes convivimos a diario con rumores, recesión y desempleo es perfectamente comprensible. Sin embargo, no todos los fenómenos asociados con la globalización son necesariamente el reflejo de un paradigma económico despiadado.

Los últimos tiempos han sido testigos de grandes convergencias a nivel internacional en todo lo atinente a la protección del ambiente global. A los convenios internacionales suscriptos en Río de Janeiro hace una década, le siguen nuevos acuerdos diplomáticos, producto del avance de las ciencias y la mayor conciencia respecto de algunos riesgos ambientales. El artículo de Silvia Nonna trata precisamente algunas cuestiones sobre estos nuevos regímenes ambientales internacionales. En igual sentido, nos alegra que la comunidad internacional haya resuelto recientemente en Bonn, avanzar con la implementación del Protocolo de Kioto, a pesar de las resistencias de los EE.UU.

En este número tenemos el honor de incluir un artículo de Ada Alegre, una colega del Perú, referido a las inversiones directas y sus efectos sobre el entorno, en una suerte de análisis de la globalización económica, desde la óptica de la sustentabilidad. A nuestro entender, es muy escasa la labor de investigación realizada sobre estas cuestiones, máxime atenta a la envergadura que tienen los procesos de inversión privada directa en muchos países en vías de desarrollo.

Para concluir con una nota de esperanza en lo que concierne al funcionamiento de las instituciones en nuestro país, creemos oportuno destacar la labor de algunos jueces que han tomado posiciones claras respecto de la defensa de la calidad de vida. El reciente pronunciamiento de un Juez de la Ciudad de Buenos Aires en un amparo presentado y patrocinado por organizaciones de la sociedad civil como Poder Ciudadano, Fundación Ciudad y FARN, más allá de otras consideraciones, es una demostración de lo que ha madurado la cultura cívica y el deseo de ver cristalizado un verdadero Estado de Derecho entre los argentinos. Mas allá del "riesgo país" y de las crisis financieras. JRW

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Año VIII - Nro. 4

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Consejo de Redacción

Director

JUAN RODRIGO WALSH

Secretaría de Redacción

ALEJANDRA RIOS

Miembros

María Eugenia Di Paola

Marcela Flores

Aída Frese de Recca

María del Carmen García

Gustavo González Acosta

Diego Kravetz

Andrés Napoli

Fabiana Oliver

Augusto Paz

Marta Rovere

Coordinadora del Centro de Información

Patricia Aizersztein

Correspondencia:

Para el envío de comentarios y notas en colaboración: Sr. Director, Suplemento de Actualidad en Derecho Ambiental, FARN - Monroe 2142 - 1° piso (1428), Buenos Aires, Tel./Fax (54-11) 4787-3820/5919 - 788-4266 - 783-7032. Correos electrónicos: info@farn.org.ar y/o walsh@interserver.com.ar.

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.

(Viene de pág. 1) ▶

de economía en transición, pueden desarrollar capacidades y habilidades a través de las herramientas necesarias.

—A este efecto, Centros regionales y subregionales han sido establecidos en distintas partes del Mundo:

—América Latina y el Caribe: Uruguay es centro coordinador y Argentina uno de los tres centros subregionales.

—Africa: Nigeria es el centro coordinador

—Europa Central y Este: República Eslovaca es el coordinador.

—Asia y Pacífico: China e Indonesia son centros regionales.

1.6. Implementación de la Convención

La Convención de Basilea ha establecido un sistema de control operacional muy estricto, basado en el procedimiento de notificación previo. Este proceso de notificación de movimiento transfronterizo de residuos peligrosos forma la base del sistema de control del Convenio.

En tal sentido, es condición fundamental para que el movimiento de residuos tenga lugar, contar con una notificación previa escrita de las autoridades competentes de los Estados de exportación, importación y tránsito; y el consentimiento posterior de estas autoridades.

Asimismo, cada embarque de residuos peligrosos debe estar acompañado por un documento de movimiento desde el punto en el cual un movimiento transfronterizo comienza hasta el punto de disposición.

Cualquier movimiento de residuos llevado a cabo en contravención con el sistema de notificación es considerado tráfico ilícito.

1.7. Movimientos Transfronterizos en la Argentina

La Unidad Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos y otros residuos, se encuentra bajo la órbita de la máxima autoridad ambiental nacional como autoridad de aplicación de la ley que ratifica el Convenio, y funciona bajo la Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental, a cargo de la cual también figura la Unidad Registro de Residuos Peligrosos. Ambas unidades, bajo una sola Dirección, se relacionan permanentemente y en forma simbiótica.

2. Convenio para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Informado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional- CIP/PIC

2.1. Introducción

Con el aumento del comercio mundial de productos químicos en las décadas de 1960 y 1970, nació la preocupación sobre los riesgos derivados de la utilización de productos químicos peligrosos. Esa creciente preocupación desembocó, entre otras cosas, en la elaboración en 1985 por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) del Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas y en 1987 por el Programa de las Naciones Unidas para el

Medio Ambiente (PNUMA) de las Directrices de Londres para el Intercambio de Información sobre Productos Químicos Objeto de Comercio Internacional.

En 1989 se añadió el procedimiento denominado Información y Consentimiento Previos (ICP) para contribuir al control de la importación de productos químicos que han sido prohibidos o rigurosamente restringidos y no se desea recibir.

El objetivo del procedimiento es procurar que los países exportadores e importadores compartan la responsabilidad de la protección de la salud humana y el ambiente frente a los efectos nocivos de ciertos productos químicos objeto de comercio internacional

El procedimiento de información y consentimiento previos tiende a ayudar a los países participantes a conocer mejor las características de productos químicos potencialmente peligrosos que pretenden enviarse. Significa la puesta en marcha de un proceso de adopción de decisiones sobre la futura importación de esos químicos y además facilita la difusión de tales decisiones a otros países.

Cada año, miles de personas mueren o sufren graves intoxicaciones causadas por plaguicidas tóxicos y otros productos químicos. Muchas de estas sustancias también causan problemas devastadores cuando son liberadas en el ambiente, donde pueden envenenar los recursos hídricos, la flora y la fauna e incluso intoxicar a la población.

Prácticamente en todos los países en desarrollo, existen cantidades de sustancias de plaguicidas y sustancias químicas tóxicas acumuladas, no deseadas y caducadas. Muchos de estos productos químicos son contaminantes orgánicos persistentes (COPs), sustancias químicas altamente tóxicas que persisten en el medio ambiente durante períodos prolongados, se acumulan en la vida silvestre y las personas y se transportan por el medio ambiente, viajando a veces a miles de kilómetros de distancia del lugar donde fueron liberadas.

Resulta imprescindible resolver estos problemas apremiantes relacionados con la salud humana y el ambiente, reduciendo la utilización de tales productos a los casos que sea absolutamente necesarios y pueda ser utilizados sin riesgo, y controlando el comercio internacional de los mismos.

2.2. Productos Químicos Alcanzados

El Convenio abarca plaguicidas y productos químicos industriales prohibidos o rigurosamente restringidos por las Partes por motivos sanitarios o ambientales y respecto de los cuales estas Partes han de presentar notificaciones para que se les aplique el procedimiento de CFP (Consentimiento Fundamentado Previo). Asimismo, pueden proponerse las formulaciones de plaguicidas muy peligrosas que signifiquen entrañen riesgos por las condiciones en que se utilizan en las Partes que son países en desarrollo o países con economías en transición.

La decisión de aplicar el procedimiento de CFP a un producto químico quedará a criterio de la Conferencia de las Partes. Inicialmente, el Convenio se aplicará al menos a 27 productos químicos (4) a los cuales ya se aplicaba el procedimiento vigente de CFP voluntario; probablemente se añadirán otros cientos de productos químicos a medida que se vayan poniendo en práctica las disposiciones del Convenio.

2.3. Breve Historia de la Negociación

1994 - Noviembre: Período de Sesiones del Consejo de la FAO: se acuerda que FAO procediera a preparar el proyecto de convenio sobre CFP para preparar un programa FAO/PNUMA en cooperación con otras organizaciones internacionales y no gubernamentales interesadas.

1995 - Mayo: Período de Sesiones del Consejo de Administración del PNUMA: se autoriza a la Directora Ejecutiva a preparar y convocar, junto con la FAO y en consulta con gobiernos y otras organizaciones internacionales pertinentes, un comité intergubernamental de negociación con el mandato de preparar un instrumento internacional jurídico vinculante para la aplicación del procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a ciertos productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional.

1998 - Marzo: Después de dos años de negociaciones, 95 gobiernos terminaron de preparar el texto del Convenio para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional. El texto del Convenio pasó para su aprobación y apertura a la firma en la conferencia diplomática celebrada en Rotterdam en septiembre de 1998.

2.4. Convenio para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional

El Convenio representa un paso importante para garantizar la protección de la población y el ambiente del Mundo, de los posibles peligros que representa el comercio de plaguicidas y productos químicos altamente peligrosos. Contribuirá además, a salvar vidas y proteger el ambiente de los efectos adversos de los plaguicidas tóxicos y otros productos químicos.

Establecerá una primera línea de defensa contra las tragedias futuras impidiendo la importación no deseada de productos químicos peligrosos, en particular, en los países en desarrollo.

Se prevé permitir al Mundo supervisar y controlar el comercio de sustancias sumamente peligrosas, dando a los países importadores la posibilidad de decidir qué productos químicos quieren recibir como así también de excluir los que no puedan manejar en condiciones de seguridad.

El objetivo del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo - CFP, es promover la responsabilidad compartida entre los países exportadores e importadores de proteger la salud humana y el medio ambiente de los efectos perjudiciales de esos productos químicos. Es un medio de obtener oficialmente y difundir las decisiones de los países importadores respecto de si desean recibir futuros envíos de determinado producto químico y de velar por la aplicación de esas decisiones por parte de los países exportadores.

El Convenio incluye disposiciones sobre el intercambio de información entre las partes, en relación con los productos químicos potencialmente peligrosos, que puedan exportarse e importarse. Además prevé un proceso nacional de adopción de decisiones relativas a la importación y la aplicación de las decisiones por los exportadores.

Las decisiones que adopte la Parte importadora no han de estar sujetas a consideraciones comerciales; es decir: si la Parte decide no darsu

consentimiento a la importación de un determinado producto químico, también ha de poner término a la fabricación de ese producto en el país para uso interno así como rechazar las importaciones provenientes de Estados que no sean Partes en el Convenio.

También se establecen disposiciones relativas a la asistencia técnica entre las Partes. Teniendo en cuenta en particular las necesidades de los países en desarrollo y de los países con economías en transición, las Partes deben cooperar entre sí a los efectos de promover la asistencia técnica encaminada al desarrollo de la infraestructura y la capacidad necesarias, para que la gestión de los productos químicos se efectúe de conformidad con lo dispuesto en el Convenio.

Las Partes que tengan programas más avanzados de reglamentación de la gestión de los productos químicos tienen la obligación de prestar asistencia técnica, incluida capacitación, a otras Partes con el fin de que éstas puedan desarrollar su infraestructura y capacidad, en relación con la gestión de los productos químicos a lo largo de todo su ciclo.

Las Partes deben nombrar una o más autoridades nacionales, con el objeto de que actúen en su nombre en el cumplimiento de las funciones administrativas dispuestas por el Convenio.

La Conferencia de las Partes es quien controla y supervisa la aplicación del Convenio, estableciéndose un Comité de examen de productos químicos para el examen de las notificaciones y propuestas de las Partes y para hacer recomendaciones a la Conferencia de las Partes.

2.5. Entrada en Vigencia del Convenio de Rotterdam

El Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, fue adoptado por la conferencia de plenipotenciarios el 10 de septiembre de 1998.

Fue abierto para la firma el 11 de septiembre de 1998 y fue firmado por 62 gobiernos durante la Conferencia. El Acta Final fue firmada por 80 gobiernos. El Convenio quedó abierto para la firma en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Entrará en vigor cuando 50 países lo hayan ratificado. El PNUMA y la FAO cumplirán funciones de secretaría durante el período provisional, en preparación para la entrada en vigor del Convenio. También se les ha asignado la función de Secretaria del Convenio.

Argentina aprobó el convenio por Ley N° 25.278 (5) en agosto de 2000.

3. Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante para la Aplicación de Medidas Internacionales respecto de ciertos Contaminantes Orgánicos Persistentes.

3.1. Introducción

Durante los 60 y 70 el uso de determinadas sustancias químicas y pesticidas en la industria y la agricultura aumentó desmedidamente. Muchos de los químicos son muy importantes para la sociedad moderna, pero al mismo tiempo crean serios riesgos para la salud humana y el ambiente.

En particular, en relación con algunas sustancias químicas, las conocidas como contami-

NOTAS

las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarias, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuo actual o potencialmente peligroso, y de los radiactivos".

(4) Productos químicos abarcados por Convenio Rotterdam Plaguicidas: 2,4,5-T, aldrina, captafol, clorobencilato, clordano, clordimeformo, DDT, dieldrina, dinoseb, 1,2-dibromoetano (EDB), fluoroacetamida, HCH, heptacloro, hexaclorobenceno, lindano, compuestos de mercurio, pentachlorofenol y ciertas preparaciones de metamidophos, metilparatión, monocrotophos, paratión, fosfamidón. Productos

químicos industriales: crocidolita, bifenilos polibromados (PBB), bifenilos policlorados (PCB), terfenilos policlorados (PCT), fosfato de tris (2,3-dibromopropil).

(5) Ley 25.278, B.O. 3/8/2000. Apruébase el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, adoptado en Rotterdam - Reino de los Países Bajos el 20 de septiembre de 1998. Sancionada: Julio 6 de 2000. Promulgada de hecho: Julio 31 de 2000.

Artículo 1° — Apruébase el CONVENIO DE ROTTERDAM SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CONSENTIMIENTO FUNDAMENTADO PREVIO APLICABLE A CIERTOS PLAGUICIDAS Y PRODUCTOS QUÍMICOS PELIGROSOS OBJETO DE COMERCIO INTERNACIONAL, adoptado en Rotterdam —REINO DE LOS PAISES BAJOS— el 10 de septiembre de 1998, que consta de TREINTA (30) ARTICULOS y cinco (5) anexos, cuya fotocopia autenticada forma parte de la presente ley.

Art 2° — Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional

nantes orgánicos persistentes o COPs (en inglés Permanent Organic Pollutants o POPs), se ha comprobado que la exposición, aún en dosis menores, puede conducir a provocar cáncer, daños severos al sistema nervioso central, inmunodeficiencia, desórdenes reproductivos, e interferencia al normal desarrollo de infantes.

De todos los contaminantes liberados al ambiente cada año por la actividad humana, los POPs son los más peligrosos.

3.2. Necesidad de Medidas Internacionales Comunes

Los POPs pueden llegar a regiones en las que nunca se había utilizado o generado, habiéndose comprobado que tratándose de sustancias que persisten y bioacumulan, ampliándose territorialmente el riesgo que ello significa, la comunidad internacional hizo un llamamiento para la toma de acciones globales urgentes que conlleven a reducir y eliminar emisiones y descargas de contaminantes orgánicos persistentes.

En su décimo novena reunión, de Febrero de 1997, mediante la Decisión 19/13C, UNEP Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente solicitó a su Director Ejecutivo que preparara y convocara un comité intergubernamental de negociación, con el mandato de elaborar un instrumento legal vinculante para la implementación de acciones sobre doce contaminantes orgánicos persistentes - POPs.

El objetivo perseguido era proteger la salud humana y el ambiente a través de medidas que aseguraran la reducción y eliminación de las emisiones y descargas de contaminantes orgánicos persistentes. Como así también instrumentar acciones hacia la elaboración de guías, creación y fortalecimiento de capacidades y toda otra actividad para promover y asistir a los países en el intercambio de información hacia la identificación de opciones y alternativas de reemplazo de POPs.

Hacia octubre de 2000, 107 Estados, entre los que se encuentra Argentina, tres organizaciones internacionales e intergubernamentales, y dos organizaciones no gubernamentales, han designado 195 puntos focales.

Con el objeto de preparar a los estados para la negociación, UNEP ha organizado una serie de talleres regionales y subregionales, cubriendo un total de 138 países en desarrollo y con economías en transición, a través de los cuales se fortaleció la concientización y se promovió la toma de medidas inmediatas. Los talleres incluyeron casos de estudios y se centralizaron en la elaboración de estrategias nacionales, planes de acción, proyectos y fortalecimiento de la cooperación regional.

3.3. Breve Historia de la Negociación sobre POPs

Junio de 1996: en una reunión de expertos en Manila, se concluyó que existiendo suficiente información resultaba necesario adoptar medidas y acciones para minimizar el riesgo provocado por los 12 POPs.

Febrero de 1997: UNEP (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), organizó un grupo intergubernamental para trabajar en un comité de negociación (INC - intergovernmental negotiation committee) con el mandato de desarrollar para fin del año 2000 el instrumento jurídicamente vinculante sobre la primer decena, previendo asimismo, la constitución de un grupo de expertos para la identificación otros contaminantes orgánicos persistentes.

Mayo de 1997: La Organización Mundial de la Salud solicitó participar activamente de las negociaciones hacia la concreción del instrumento internacional.

Reuniones del Comité de Negociación Intergubernamental

A partir de 1998, se realizaron sucesivas reuniones del Comité:

INC-1: 1998 en Montreal. Delegados de 90 países, se reunieron con un claro espíritu de

cooperación. Se eligieron los miembros del Bureau, estableciendo el programa de trabajo, y la implementación de un grupo especial para la identificación de un mecanismo de asistencia financiera - IAG Implementation Aspects Group.

INC-2: 1999, en Nairobi, Kenya. Para esta reunión el Secretariado había preparado un borrador para un documento internacional legalmente vinculante, sobre el que se desarrollaron las discusiones entre los delegados de los 100 países que participaron.

INC-3: 1999, en Ginebra, con la asistencia de delegados de 120 países. Se adoptaron las recomendaciones elaboradas por el Grupo de Expertos (Criteria Experts Group CEG) en su segunda reunión (Viena, Junio 1999), como base para la negociación: lenguaje para el articulado, medidas de reducción o de eliminación, planes nacionales de eliminación, listado de sustancias para los anexos, intercambio de información.

INC-4: 2000, en Bonn, asistiendo alrededor de 500 representantes de 121 países, agencias intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales. Si bien se avanzó mucho en el borrador de artículos sobre asistencia técnica y recursos y mecanismos financiero, el texto permanecía con muchos corchetes o paréntesis (partes de texto sujeto a ajuste en futuras reuniones), producto de las diferencias existentes entre los países desarrollados y los en desarrollo que mantenían posiciones contrapuestas especialmente en el aspecto financiero. Quedó preparado un documento con muchos paréntesis, para su estudio y evaluación por los países participantes, en el período comprendido entre la realización de INC-4 hasta INC-5.

3.4. Quinto Período de Sesiones del Comité Intergubernamental de Negociación de un Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante para la Aplicación de Medidas Internacionales Respeto de Ciertos Contaminantes Orgánicos Persistentes

El domingo 10 de diciembre de 2000, después de dos años y medio de negociaciones, bajo la presidencia de John Buccini (Canadá), en un quinto día extendido al siguiente, de sesión del INC-5, se acordó el texto del instrumento internacional que estará listo para la firma en Estocolmo en la próxima reunión de las partes entre el 22 y 23 de Mayo de 2001.

Teniendo en cuenta la cantidad de paréntesis remanente en el documento sujeto a negociación, el haber llegado a un acuerdo, si bien fue después de arduos y larguísima debates, es digno de destacarse en cuanto a la importante tarea desarrollada por el Presidente Buccini, el Secretario Willis, y en general por los 600 delegados que asistieron y participaron sin descanso.

Tal cual fuera expresado en párrafos anteriores, poco indicaba que una convención con tantos temas sujetos a análisis por los numerosos paréntesis, pudiera llegar a terminar en un texto consensuado. Muchos de los delegados asintieron en considerarlo un logro del presidente, y coincidieron en que la convención debía llevar por nombre "Buccini".

El texto aprobado establece medidas de control que cubren la producción, importación, exportación, eliminación y uso de Compuestos Orgánicos Persistentes. Por otro lado dispone que los Gobiernos deben promover las mejores tecnologías y prácticas disponibles para el reemplazo de los POPs existentes y al mismo tiempo deben velar por prevenir el desarrollo y la utilización de nuevos POPs, sancionando legislación nacional, como así también llevar a cabo planes de acción para cumplir con los compromisos.

Las medidas de control se aplicarán sobre una lista inicial de 12 compuestos orgánicos persistentes, la docena sucia, quedando la misma sujeta a ajustes y ampliaciones por un comité especial de revisión. De esta forma el tratado se mantendrá dinámico y conteste a los hallazgos científicos al respecto.

La mayoría de los 12 químicos estarán sujetos a una prohibición inmediata. Sin embargo, habrá una excepción asegurada al DDT para usos relacionados con la salud, por ser aún necesario

su uso en muchos países para el control de los mosquitos que provocan malaria hasta tanto pueda ser reemplazado por alternativas efectivas y menos contaminantes.

En el mismo sentido, los Bifenilos Policlorados - PCBs - usados en los transformadores eléctricos y otros equipamientos, que los Gobiernos pueden mantener hasta el año 2025 en un estado adecuado que asegure evitar pérdidas, hasta su reemplazo total. A pesar de que los PCBs no se producen más, cientos de miles de toneladas están todavía en uso en algunos equipos.

Los Gobiernos también acuerdan reducir las emisiones de dioxinas y furanos, asegurando continuar hacia su minimización y de ser factible la eliminación total.

Un mecanismo financiero ayudará a los países en desarrollo y con economías en transición a cumplir con sus obligaciones de eliminación de POPs, previniéndose un nuevo fondo adicional de asistencia técnica.

3.5. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes

Del 20 al 23 de mayo de 2001, diplomáticos y representantes de más de cien países de todo el Mundo, se reunieron en Estocolmo, Suecia, para la suscripción del Acta Final y de la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes - COPs o POPs en inglés.

Anteriores convenios, internacionales, multilaterales y bilaterales, sobre sustancias químicas, tienden a regular relaciones de notificación, información o control. Por su lado, a diferencia de aquéllos, el Convenio de Estocolmo fue diseñado con el objeto de lograr la eliminación y la minimización de la producción y uso de una docena de compuestos químicos, considerados como las sustancias más peligrosas del mundo, entre los que se incluyen las dioxinas, los furanos, los bifenilos policlorados, hexaclorobenceno, entre otros.

El convenio es, al decir de expertos, el más ambicioso esfuerzo de la Comunidad y sus Organizaciones para frenar la proliferación de sustancias químicas tóxicas, y para lograr su eliminación final a no muy largo plazo.

El texto, que fue aprobado finalmente el 22 de mayo, fue pactado en diciembre con el consenso de 122 gobiernos negociadores, con la participación activa y permanente de más de 300 organizaciones no gubernamentales.

El Convenio de Estocolmo ha sido acogido por los gobiernos, la industria y las organizaciones dedicadas a la cuestión ambiental, como un auspicioso y firme marco de trabajo para salvaguardar a la vida humana, la vida silvestre y el ambiente, de la creciente amenaza de los compuestos orgánicos persistentes.

El Tratado entrará en vigor 90 días después de que se depositen 50 ratificaciones, y todo indica que podría llegarse a tiempo para anunciar en la Cumbre Mundial de Río + 10 sobre Desarrollo Sostenible que se llevará a cabo en el 2002.

Hasta aquí todo fue bastante fácil, la negociación fue corta, hubo consenso desde un primer momento y se manifestó una voluntad común. Ahora queda lo más difícil: convertir los fines de tratado en una realidad global.

El Convenio, cuyo texto fuera acordado en Sudáfrica sobre fines del año 2000, incluye previsiones muy importantes entre las que se encuentran: la inclusión de la precaución ante la incertidumbre, la reducción y eliminación de COPs, los compromisos financieros de países desarrollados, el llamamiento a la prevención de la producción de nuevas sustancias químicas COPs.

El Tratado entrará en vigor 90 días después de que se depositen 50 ratificaciones, y todo indica que podría llegarse a tiempo para anunciar en la Cumbre Mundial de Río + 10 sobre Desarrollo Sostenible que se llevará a cabo en el 2002.

La precaución como principio: a lo largo de todo el tratado, se implementa, con referencias explícitas en el preámbulo, en el objetivo y en las provisio-

nes previstas para la adición de COPs y la determinación de las mejores técnicas disponibles.

En tal sentido el objetivo del Convenio, textualmente dice: "Conscientes del enfoque precautorio como se establece en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el objetivo de esta Convención es proteger la salud humana y el medio ambiente de contaminantes orgánicos persistentes".

Eliminación de COPs producidos intencionalmente: De los 12 compuestos designados, ocho son plaguicidas cuya prohibición será inmediata una vez que el Tratado entre en vigor. En relación con los bifenilos policlorados, su discontinuación de algunos usos está planeada en forma gradual. La meta final en cuanto al DDT es la eliminación, limitando su uso al control de vectores de enfermedades de acuerdo a los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud.

Eliminación final de subproductos COPs: En cuanto a las dioxinas, los furanos y el hexaclorobenceno, se hace un llamado a las Partes para que reduzcan descargas totales, con el fin de minimizar y en tanto sea posible, eliminarlos totalmente. El Tratado insta al uso de materiales, productos y procesos sustitutos o modificados, para prevenir la formación y liberación de subproductos COPs.

Manejo y eliminación ambientalmente adecuados de Residuos COPs: Los residuos que contienen COPs deben ser destruidos, transformados, o en situaciones especiales y limitadas, eliminados de otras formas ambientalmente adecuadas, conforme los requisitos del Convenio de Basilea de Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos.

Compromisos financieros: Con el objeto de hacer posible que todos los países participen, las Partes de países desarrollados se comprometen a proporcionar a las Partes de países en vías de desarrollo y de países con economías en transición. Conforme el Convenio, la Conferencia de las Partes revisará periódicamente el nivel de financiamiento, como así también la efectividad del desempeño de las instituciones encomendadas con las operaciones financieras previstas. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial - FMAM / GEF en inglés - servirá como el principal mecanismo financiero del Tratado pero sólo de manera provisional, hasta tanto se establezca un mecanismo especial.

El Fondo ha sido designado como mecanismo financiero provisional de la Convención de Estocolmo, y de conformidad con las exigencias del tratado, la asistencia inicial estará orientada a actividades de apoyo para la preparación de planes nacionales de ejecución para cada país exigible, dentro de los dos años posteriores a la entrada en vigor de la Convención.

En su calidad de mecanismo provisional de financiamiento de la Convención de Estocolmo, el fondo trabajará sobre dos categorías generales de asistencia para ayudar a los países elegibles para hacer frente a los compromisos contraídos en virtud de la Convención:

Actividades de apoyo al fortalecimiento de la capacidad de los países receptores para cumplir las obligaciones inmediatas en materia de presentación de informes que impone la Convención, entre ellas, la creación de un marco de planificación que permita establecer las prioridades. El FMAM puede financiar el costo total convenido de estas actividades, que varían de un país a otro.

Intervenciones en el terreno, de acuerdo con las prioridades establecidas, para eliminar paulatinamente el uso de algunos productos y adoptar medidas correctivas nacionales y/o regionales, incluidas las inversiones y actividades de desarrollo de la capacidad para fines específicos.

Tal como se dijera, la actividad inicial del Fondo se orientará en una primera etapa a la asistencia y apoyo para la preparación de un plan nacional de ejecución para cada país elegible. En tal sentido, ha elaborado directrices para la elaboración de los planes, que incluyen los principales elementos a contemplar y los puntos básicos que cada plan debe contener.

Inversión extranjera directa, protección ambiental y desarrollo

POR ADA ALEGRE CHANG (*)

"A question that must be examined, then ... is the manner and extent to which participation on IIAs (International Investment Agreements), may indeed assist developing countries in their efforts to advance their economic development" (UNCTAD/ITE/IIT/13)

SUMARIO: I. La apuesta por la liberalización. — II. Liberalización sí, pero desarrollo primero. — III. La necesidad de establecer políticas activas. — IV. Los requisitos de desempeño. — V. El uso de incentivos. — VI. Flexibilidad y trato especial diferenciado. — VII. Conclusión.

I. La apuesta por la liberalización

En sentido estricto, debe entenderse que los países en desarrollo han apostado por la liberalización comercial y el otorgamiento de regímenes promotores de la inversión Extranjera Directa (IED) con el propósito de obtener resultados positivos en un balance costo-beneficio. Este sería el fundamento de la actuación decidida de los países de la región, al asumir las reformas estructurales y los programas de estabilización de los años noventa y adoptar medidas radicales de liberalización y desregulación, para crear un marco legal y político atractivo para el inversionista.

Sin embargo, los regímenes adoptados por los países de Latinoamérica, así como la suscripción de acuerdos internacionales de liberalización comercial y económica, no aseguran que esto sea así. De hecho, el libre mercado ha demostrado no ser una respuesta eficiente para garantizar la equidad social y la protección ambiental, los dos pilares del desarrollo sostenible, que complementan la necesidad de alcanzar el crecimiento económico. La desigualdad social y la marginalidad de vastos sectores de la población, junto con la agudización de problemas ambientales y el ingreso de bienes riesgosos fruto de la desregulación son evidencia de ello.

La liberalización de los años noventa ha promovido una significativa reducción del rol del Estado, limitando las posibilidades de los gobernantes para conducir el desarrollo de sus naciones. Se promueve una actuación meramente expectante, bajo la premisa que el propio mercado depurará a los actores ineficientes y fortalecerá a los que sí pueden consolidar el proceso de desarrollo nacional. Sin embargo, en la práctica las propias distorsiones del mercado y la actuación influyente de las grandes corporaciones internacionales, no aseguran que esto se produzca. El mercado está impulsado por intereses comerciales que no están, ni tienen por qué estar articulados con los objetivos nacionales de desarrollo, lo cual aunado al rol simplemente expectante del Estado, conduce a las inequidades y la pérdida de oportunidades reales de desarrollo. De hecho se reconoce que:

"All International Investment Agreements limit to a certain extent the freedom of action of the States party to them (attract FDI and benefit from it), and thereby limit the policy options available to decision makers for pursuing development objectives" (1).

II. Liberalización sí, pero desarrollo primero

Seguendo la línea de opinión de la UNCTAD, se concuerda en que el gran reto de los países en desarrollo es precisamente manejar apropiadamente la dualidad que existe entre mantener un régimen liberal y estable para la IED, y a la vez un margen de actuación que le permita promover activamente los objetivos del desarrollo nacional. La UNCTAD propone como criterio articulador la flexibilidad y la define como la capacidad que tienen los acuerdos internacionales sobre inversión para adaptarse a las particulares condiciones de los países en desarrollo, a las asimetrías económicas existentes entre éstos y los países desarrollados y a sus distintos niveles de desarrollo, en general (2). En otras palabras dicha flexibilidad debe expresarse en el margen de libertad que deben tener los países en desarrollo para compatibilizar los beneficios de la admisión y el establecimiento

de la IED con el logro de sus objetivos nacionales. Debe tenerse en cuenta en este punto, que no puede haber fórmulas únicas, ni recetas generales en este margen de flexibilidad, si no que ésta debe permitir la adopción de medidas adecuadas a las particularidades presentes en cada país.

Estas particularidades se deben evidenciar en las posibilidades de crecimiento económico del país, aprovechando los recursos naturales en forma sostenible y optimizando los beneficios que de ellos se puede obtener, para garantizar su eslabonamiento con el desarrollo de las regiones y la mejoría en la calidad de vida de la población. Además, se deben mostrar en la necesaria protección de la calidad ambiental y en la conservación de los recursos naturales y su diversidad biológica.

Sin embargo, lo que sucede en la práctica es que los acuerdos internacionales sobre IED e incluso las legislaciones nacionales tienden a coartar la libertad de los propios Estados para contrastar sus objetivos nacionales de desarrollo y garantizar la sostenibilidad de éste, con la atracción e inserción de la IED. Aun cuando debe señalarse que en muchos casos esta restricción de la libertad de los gobiernos para conducir su proceso de desarrollo obedece en gran medida a decisiones internas. Siendo el régimen de liberalización comercial y de la IED, uno de los objetivos del fenómeno de la globalización en la actualidad, hay países, incluso de Latinoamérica, como Brasil y Chile, que se han reservado un mayor nivel de independencia, sin colisionar con el marco multilateral.

Ello ha conducido a autores como Roberto Bouzas y Ricardo French-Davis a afirmar que "La cuestión relevante desde el punto de vista de las políticas no es, por consiguiente, si el proceso de globalización plantea restricciones (sobre lo cual no existe duda alguna), sino qué factores explican las diferencias nacionales y cuál es el carácter preciso de la contraposición que enfrenta cada autoridad pública" (3).

Aun cuando no es el propósito de este documento entrar a analizar cuáles son aquellos factores, debe tenerse en cuenta que la articulación de la IED no depende necesariamente de la negociación y aplicación de los acuerdos internacionales sobre inversión, sino en muchos casos de las decisiones de las propias autoridades nacionales. Esto, en algunos casos, puede conducir a la pérdida de instrumentos importantes para alcanzar el objetivo del desarrollo nacional y en última instancia, de alcanzar una mejor calidad de vida para sus habitantes. La adopción de políticas nacionales debe obedecer a un análisis costo-beneficio de la liberalización y su impacto en los distintos ámbitos del país, considerando obviamente el crecimiento económico, pero a la vez factores más estructurales como pueden ser la consolidación de capacidades internas competitivas, el fortalecimiento del capital humano y una calidad ambiental adecuados para el desarrollo del país.

A través de un análisis concienzudo de las políticas públicas internas respecto de la IED y el propio comercio internacional, se podría evidenciar cuán acertadas han sido o no las decisiones adoptadas y si es que es necesario efectuar correcciones que nos permitan tener un mayor control —no controlismo— de las condiciones para alcanzar el desarrollo nacional. Ciertamente hay autores que tienen una lectura dura de la inserción de los países latinoamericanos en las relaciones económicas internacionales, lo cual estaría abonando la tesis en virtud de la cual es prudente y necesario revisar dichas políticas. En este sentido, Aldo Ferrer señala que:

"Las respuestas actuales de América Latina a la globalización son tan malas como en el pasado, y aún peores. Prevalece en América Latina un proceso de reformas cuyo eje es la inserción incondi-

cional en el orden global. La política económica predominante consiste, en primer lugar, en administrar la deuda existente y en satisfacer las expectativas de los mercados. Esta conclusión adolece del mismo defecto de cualquier generalización sobre América Latina. Pero, con pocas excepciones, si es que cabe alguna, basta observar la situación actual para sugerir que, en efecto, la región no está respondiendo con eficacia a las actuales tendencias del orden mundial" (4).

De hecho organismos como la propia CEPAL reconocen datos desalentadores, como un crecimiento promedio en la década de los noventa que alcanzó el 3.7% anual, mientras que entre los años 1945 y 1974, en los cuales la lógica del mercado no estaba presente, se alcanzó un 5.6% anual. A ello se suma una tendencia hacia la desaceleración de este crecimiento, una todavía marcada sensibilidad del crecimiento regional a los ciclos financieros internacionales, la creciente brecha tecnológica con los países desarrollados y una fuerte desigualdad social (5).

III. La necesidad de establecer políticas activas

En general, es aceptado que las fuerzas del mercado no son suficientes por sí mismas para garantizar el logro de objetivos no económicos, muchos de los cuales están vinculados fuertemente al desarrollo nacional. Por ello, coincidimos con la posición actual de la CEPAL, en virtud de la cual se recomienda que se impulsen políticas activas para corregir los defectos del mercado, pero también para garantizar los ya tantas veces mencionados, objetivos del desarrollo nacional.

Son varios los aspectos en los que deberían incidir estas políticas activas. Sin embargo, para efectos de este documento, hemos considerado conveniente circunscribir el análisis a dos instrumentos transversales, que podrían ser utilizadas para alcanzar objetivos diversos, entre ellos, el de la protección ambiental y el bienestar social. Nos estamos refiriendo a los denominados requisitos de desempeño y al uso de incentivos.

IV. Los requisitos de desempeño

Apoyando la tesis de las políticas activas, la Misión Permanente de Venezuela ante los Organismos Internacionales con Sede en Ginebra, ha hecho importantes contribuciones en el campo de los requisitos de desempeño, a partir de un análisis de los comportamientos y la lógica que siguen las empresas transnacionales al situarse y operar en los distintos países del mundo. Así, respecto de los requisitos de desempeño se ha dicho que "suelen ser condiciones que una empresa debe cumplir por imposición del gobierno para hacerse acreedora de un beneficio. El requisito mismo y el beneficio son elementos distintos, que se asocian para crear un incentivo o estímulo, o para establecer el acceso condicionado a un determinado derecho. Así pues, el mecanismo de política se crea al combinar el requisito, que lleva implícito el objetivo perseguido de política productiva y el beneficio, que representa un logro que interesa económicamente a la empresa a la cual se pretende incentivar" (6).

En el Acuerdo de la OMC sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (MIC) se ha incluido una lista ilustrativa de las MIC o requisitos de desempeño que son incompatibles con la obligación de Trato Nacional. Estas son las medidas que sean obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas, o cuyo cumplimiento sea necesario para obtener una ventaja, y que prescriban: a) la compra o la utilización por una empresa de productos de origen nacional o de fuentes nacionales, o b) que las compras o la utilización de

productos importados se limite a una cantidad relacionada con el volumen o el valor de los productos locales que la empresa exporte.

Por otro lado, en el acuerdo también se reconocen medidas incompatibles con la obligación de eliminación general de restricciones cuantitativas, comprendiendo las que sean obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas, o cuyo cumplimiento sea obligatorio para obtener una ventaja, y que restrinjan: a) la importación de una empresa de los productos utilizados en su producción local relacionados con ésta, en general o una cantidad relacionada con el volumen o el valor de la producción local que la empresa exporte; b) el acceso de la empresa a las divisas, a una cantidad relacionada con las entradas de divisas atribuibles a esa empresa; o c) la exportación o la venta para la exportación de productos por una empresa.

Los requisitos de desempeño pueden revestir distintas modalidades, aun cuando en la actualidad muchas de ellas se encuentran expresamente prohibidas. Pueden presentar la forma de obligaciones o de incentivos, en ambos casos, el propósito final es promover los mayores beneficios de la IED. Para efectos de este documento, lo concerniente a los incentivos se ha desarrollado en el siguiente numeral.

Respecto de los Requisitos de Desempeño prohibidos por la OMC, debe mencionarse que sólo se han proscrito los que vulneran el Trato Nacional y la prohibición de imponer restricciones cuantitativas, habiendo otros, como los referidos a la generación o cooperación tecnológica y al comercio de servicios, que incluso han sido reconocidos como válidos en las propias publicaciones de la OMC, en donde se destaca que el acuerdo "no prohíbe a los países... exigir que el inversionista extranjero aporte la tecnología más avanzada o realice en el país un volumen o un tipo específico de actividades de investigación y desarrollo" (7).

En este sentido, debe entenderse que los países en desarrollo todavía tienen un marco de actuación importante en lo que respecta a los requisitos de desempeño, como instrumentos de políticas activas para alcanzar el tan ansiado desarrollo nacional, siempre y cuando, se respeten los principios de Trato Nacional y de eliminación de restricciones cuantitativas. Los requisitos de desempeño de este modo constituyen un instrumento que puede ser válidamente utilizado para promover la producción más limpia o eficiente y minimizar los impactos ambientales negativos para mejorar la calidad de vida de la población y promover, en general, el desarrollo sostenible de los países de la región.

En el propio Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés), se establece en el artículo 1106 ciertas restricciones para la aplicación de requisitos de desempeño, sin embargo, esto no implica una prohibición absoluta de los mismos. De hecho, se reconoce expresamente que "No se considerará incompatible con el inciso 6) —referido a la transferencia de tecnología— el exigir a una inversión que utilice una tecnología para cumplir en lo general con requisitos aplicables a la salud, seguridad o medio ambiente" y que "Las Partes podrán aplicar requisitos que no estén enlistados en los párrafos anteriores. Las Partes podrán aplicar requisitos de desempeño como alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional, o adquirir o utilizar u otorgar preferencias a bienes producidos o a servicios prestados en su territorio, siempre y cuando las medidas no se apliquen arbitraria o injustificadamente, y no constituyan una restricción encubierta al comercio".

Así, las cosas, parece poco conveniente que los países negocien toda aplicación de requisitos

NOTAS

(*) Ada Alegre Chang, "Sociedad Peruana de Derecho Ambiental", Prolongación Arenales N° 437, San Isidro, Lima 27, Perú, Teléfonos: (511) 422-2720, 441-9171, 421-1394, Fax: (511) 442-4365, E-mail: adaalegre@terra.com.pe

(1) UNCTAD. Trends in International Investment Agreements: An Overview. Ginebra, 1999, p. 87.

(2) Ibidem.

(3) BOUZAS, Roberto y FRENCH-DAVIS, Ricardo, "La Globalización y la Gobernabilidad de los Países en Desarrollo". En: Revista de la CEPAL, Número Extraordinario. Chile, Octubre 1998, p. 128.

(4) FERRER, Aldo, "América Latina y la Globalización". En: Revista de la CEPAL, Número Extraordinario. Chile, Octubre 1998, p. 163.

(5) OCAMPO, José A., "Cincuenta años de la CEPAL". En: Revista de la CEPAL, Número Extraordinario. Chile, Octubre 1998, p. 11.

(6) MISION PERMANENTE DE VENEZUELA EN GINEBRA. Inversiones. La Integración Hoy. En: www.Comunidadandina.org/inv/invOMC2.htm, del 15/06/99, numeral 2.1.

(7) En CCI (1994) p. 235 y OMC (1994). Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Internacionales. Citado en Misión permanente de Venezuela en Ginebra. Inversiones. La Integración Hoy. En: www.Comunidadandina.org/inv/invOMC2.htm, del 15/06/99, numeral 2.2.

de desempeño, debiendo aprovechar de la forma más eficiente posible, los espacios de actuación que le brindan las propias normas de la OMC. Los requisitos de desempeño no pueden constituir la base de un nuevo esquema de proteccionismo comercial, pero respetando los principios centrales de no discriminación, pueden ser un valioso instrumento del desarrollo.

V. El uso de Incentivos

El uso de incentivos es la otra cara de la moneda de los requisitos de desempeño y, en realidad, está muy vinculado a ellos. De hecho en las medidas, se hace referencia al uso de incentivos. Por otro lado, en el artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se definen como subvenciones a los gobiernos o cualquier organismo público a través de medidas como: la transferencia directa de fondos, la condonación de deudas, el otorgamiento de bienes o servicios que no sean de infraestructura general y la compra de bienes.

La OMC clasifica las subvenciones en verdes, amarillas y rojas, según se encuentren permitidas, sean recurribles o estén prohibidas, respectivamente.

Entre las prohibidas, se citan algunos ejemplos, que evidencian su correspondencia con los requisitos de desempeño:

a) las subvenciones supeditadas *de jure* o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones.

b) Las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones.

Las recurribles, son aquellas que estando permitidas, pueden justificarse la aplicación de medidas compensatorias, si se demuestra que han tenido efectos desfavorables para los intereses de otro miembro de la OMC y el país de la subvención no ha adoptado las medidas correctivas del caso.

Entre las no recurribles, o permitidas, se encuentran:

a) La asistencia para actividades de investigación realizadas por empresas, o por instituciones de enseñanza superior o investigación, contratadas por empresas, si la asistencia cubre no más del 75 por ciento de los costos de las actividades de investigación industrial o del 50 por ciento de los costos de las actividades de desarrollo precompetitivas (8), y a condición de que tal asistencia se limite exclusivamente a: gastos de personal; el costo de los instrumentos, equipos, terrenos y edificios utilizados para las actividades de investigación; el costo de los servicios directos de consultores; gastos generales adicionales y otros gastos de explotación directos.

b) Asistencia para regiones desfavorecidas situada con arreglo a un marco general de desarrollo regional de desarrollo regional (9).

En el Capítulo III, del TLCAN, referido al comercio de bienes, también se admiten excepciones a la prohibición del uso de incentivos o ventajas, en el cual se establece que:

"Una Parte podrá condicionar la recepción de una ventaja o la continuación de su recepción, al requisito de que ubique la producción, preste servicios, capacite o emplee trabajadores, construya o amplíe instalaciones particulares, o lleve a cabo investigación y desarrollo en su territorio"

NOTAS

(8) Por actividades de desarrollo precompetitivas" se entiende, según el propio texto del Acuerdo, la traslación de descubrimientos realizados mediante la investigación industrial, a planes, proyectos o diseños de productos, procesos o servicios nuevos, modificados o mejorados, tanto si están destinados a la venta como al uso, con inclusión de la creación de un primer prototipo que no pueda ser destinado a un uso comercial. También puede incluir la formulación conceptual y diseño de productos, procesos o servicios alternativos y proyectos de demostración o proyectos de piloto, siempre que estos proyectos no puedan ser adaptados o utilizados para usos industriales o la explotación comercial. No incluye alteraciones rutinarias o periódicas de productos, líneas de producción, procesos de fabricación o servicios ya existentes, ni otras operaciones en curso, aunque dichas alteraciones puedan constituir mejoras.

(9) "Marco general de desarrollo regional" significa según el texto del Acuerdo, que los programas regionales de subvenciones forman parte de una política de

De este modo, se aprecia que el marco multilateral no establece prohibiciones categóricas respecto del uso de los requisitos de desempeño y el uso de incentivos. Incluso los países desarrollados que tienen una importante participación en las negociaciones comerciales internacionales hacen uso de estas medidas. Con mayor razón los países de Latinoamérica estarían más legitimados para hacer uso de estas medidas, no sólo por las diferencias socioeconómicas que los separan de los países desarrollados, sino además, por los distintos pronunciamientos y declaraciones formuladas por la comunidad internacional, respecto a la necesidad de erradicar la pobreza y promover el desarrollo de los distintos países. Claro está, que ello debe plasmarse en un marco de transparencia y libertad del comercio internacional, con reglas claras y predecibles.

A esta conclusión abona la propia CEPAL, cuando se indica que "La investigación cepalina actual exige reconocer que en América Latina todavía se justifica un conjunto de políticas públicas de apoyo al desarrollo, en función de las peculiaridades de las estructuras productivas, de la organización de los mercados y, no menos importante, de la configuración de las sociedades en los países de la región" (10).

VI. Flexibilidad y trato especial y diferenciado

En las normas de la OMC se admite el establecimiento de ciertas consideraciones en beneficio de los Estados miembro que sean menos desarrollados, de modo que puedan elevar los niveles de vida de sus poblaciones y alcanzar el desarrollo progresivo de sus economías.

Este trato diferenciado implica el establecimiento de condiciones más favorables de acceso a los mercados mundiales para las exportaciones de productos primarios y la diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo, a fin de lograr su activa participación en el comercio internacional; incluye la eliminación de obstáculos a sus exportaciones y de las exigencias de reciprocidad. Es una cláusula de habilitación que ha servido de base jurídica para la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) (11). Una nota interpretativa del artículo XXXVI del GATT de 1994, que estableció esta excepción, indica que no debe esperarse que los países en desarrollo hagan contribuciones que entren en conflicto con su propio desarrollo y necesidades tanto financieras, como comerciales.

Sin embargo, en la práctica el Principio de Trato Especial y Diferenciado, reconocido expresamente en el artículo XVIII del GATT de 1994, se ha manifestado exclusivamente en los SGP cuyo ámbito es en la actualidad decreciente y, por otro lado, en plazos de adecuación a las obligaciones establecidas en los acuerdos de la OMC, diferenciados. Lo cual no beneficia sustantivamente a los países en desarrollo, los que necesitan más que plazos más largos para cumplir con los mandatos del ordenamiento internacional de libre comercio, sin bloquear sus propias posibilidades de desarrollo. Ello ha desvirtuado el objetivo de esta excepción.

La flexibilidad en el cumplimiento de dichos compromisos es un criterio que no se ha plasmado adecuadamente en el Principio de Trato Especial y Diferenciado. Este por sí mismo, no permite en la actualidad, que un país en desarrollo se exceptúe siquiera parcial o temporalmente, del cumplimiento de ciertas obligaciones que pudieran estar reñidas con los objetivos de su desarrollo nacional, o con las necesidades de sus desarrollo, o derivarse de factores estructurales o coyunturales.

La elasticidad en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento multilateral en función de las particularidades de cada país y de sus distintos niveles de desarrollo, es un requisito

desarrollo regional internamente coherente y de aplicación general y que las subvenciones para el desarrollo regional no se conceden en puntos geográficos aislados que no tengan influencia —o prácticamente no la tengan— en el desarrollo de una región.

(10) BIELSCHOWSKY, Ricardo. Evolución de las Ideas de la CEPAL. En: Revista de la CEPAL, Número Extraordinario. Chile, Octubre 1998, p. 42.

(11) El Sistema Generalizado de Preferencias funciona desde 1971 como resultado de los trabajos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Habilita a los países desarrollados a conceder ventajas arancelarias (derechos arancelarios nulos o menores, eliminación de restricciones cuantitativas, entre otros) para favorecer el ingreso de las exportaciones provenientes de los países en desarrollo. Los principales mecanismos de preferencias existentes son los otorgados por la Comunidad Europea, Estados Unidos y el Japón.

sine qua non para que el Principio de Trato Especial y Diferenciado sea un instrumento adecuado para que los países en desarrollo logren obtener beneficios equitativos del sistema multilateral de libre comercio internacional y para que alcancen los objetivos de su desarrollo sostenible, armonizando el crecimiento de su patrimonio natural y la debida protección de su patrimonio natural y el bienestar en general y con el bienestar de sus poblaciones.

VII. Conclusión

El tratamiento otorgado en los países de Latinoamérica a la inversión extranjera directa debería ser cuidadosamente revisado, a fin de verificar si el nivel de desregulación es adecuado a los objetivos del desarrollo nacional y si es necesario complementarlo con políticas activas que articulen el flujo de capitales con el necesario crecimiento económico interno, la protección ambiental y el bienestar social. Sin volver a los viejos esquemas de proteccionismo comercial, pueden aprovecharse los espacios de libertad para la adopción de políticas activas sustentadas en mecanismos como los requisitos de desempeño, incentivos, o simplemente en las excepciones del artículo XX del anti-

guo GATT, que permiten adoptar medidas transparentes, necesarias y justificadas para garantizar, por ejemplo, la salud y la protección de los recursos naturales del país.

La protección ambiental es uno de los pilares del desarrollo sostenible y no es incompatible con el libre comercio internacional, pero requiere de una actuación positiva del Estado y de sus gobernantes. El libre mercado no es un instrumento para garantizar la protección ambiental y no está llamado a serlo, porque responde simplemente a la lógica de optimización de ganancias de sus actores. La calidad de vida y la calidad ambiental son bienes jurídicos que deben ser tutelados por el Estado para garantizar una calidad de vida digna de sus habitantes y las propias posibilidades de alcanzar su desarrollo sostenible. Ello sin embargo, tampoco puede dar lugar a una nueva forma de proteccionismo comercial basado en los mayores estándares de protección ambiental alcanzados por los países desarrollados, porque éstos iniciaron su proceso de gestión ambiental varias décadas atrás y porque tanto sus posibilidades económicas, como realidades en general, son diferentes.

GACETILLAS - FARN

Base de datos EcoLegis

Fundación Ambiente y Recursos Naturales, FARN, de Argentina y The Regional Environmental Center, REC, de Hungría anuncian una nueva herramienta en Internet: EcoLegis, un servicio de acceso a legislación ambiental.

<http://www.farn.org.ar/bd/ecolegis>

EcoLegis cuenta con dos bases de datos de legislación ambiental actualizada de América Latina —en español—, y de Europa del Este —en inglés—.

Se pueden realizar búsquedas por título, país, tipo y número de norma; por áreas temáticas (por ejemplo, Energía, Forestación, Residuos, Aire, EIA, Acceso a la Información, Instrumentos Económicos, etc.); o por texto libre.

Este servicio ofrece, además, gran cantidad de enlaces a otras bases de datos en línea, como así también acceso a legislación del Mercosur, Unión Europea, Tratados Internacionales Ambientales, etc.

FARN ofrece el texto completo de algunas de las normas más relevantes del orden jurídico de Argentina, mientras que el REC brinda proyectos de ley, inventarios y sumarios legislativos.

Este proyecto ha sido financiado por el International Development Research Centre IDRC de Canadá, a través de la Red de Comunicaciones sobre Desarrollo Sostenible RCDS.

Para más información, contactese con Patricia Aizersztejn (biblio@farn.org.ar) y/o con Jerome Simpson (jsimpson@rec.org).

Módulo sobre participación pública y desarrollo sustentable

<http://www.farn.org.ar/docs/pp>

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) ha lanzado recientemente un nuevo módulo en línea sobre Participación Pública y Desarrollo Sustentable <<http://www.farn.org.ar/docs/pp>> en español y en inglés.

Este módulo brinda un marco conceptual sobre acceso a la información, acceso a procesos de toma de decisión y acceso a la justicia, e incluye recursos relacionados a la participación pública tales como:

- * Estudios de caso
- * Documentos de investigación
- * Legislación
- * Enlaces a otros sitios
- * Listados bibliográficos

El Módulo, creado por FARN con la colaboración de otros miembros de la Red de Comunicaciones sobre Desarrollo Sostenible <<http://www.sdcn.org>>, funciona como una

introducción básica a la participación pública y como una herramienta de acceso a otras fuentes de información que permiten profundizar en el tema.

Para más información, contactarse con Popi Kleinman a la dirección pkleinman@farn.org.ar y Patricia Aizersztejn a la dirección biblio@farn.org.ar

Bib. Patricia Aizersztejn
Coordinadora
Centro de Información
Jurídico-Ambiental

Centro de Información - FARN
Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Monroe 2142, 1° B (1428) Buenos Aires AR-
3820 (Int. 214) (54-11) 4788-4266 / 4787-
3820 (Int. 214) (54-11) 4787-5919 / 4783-7032
(Int. 214) E-mail: biblio@farn.org.ar paizersztein@farn.org.ar <http://www.farn.org.ar>

Visite el portal del Desarrollo Sostenible: <<
<http://sdgateway.net>>>

Sinergia de subproductos: la nueva revolución

ESCRIBE: HORACIO CARMONA (*)

Desarrollo Sostenible

El Desarrollo Sostenible se define como una manera de "... satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades...".

Es un concepto que reconoce que las actividades económicas y las consideraciones ambientales necesitan integrarse para el logro del bienestar a largo plazo de la humanidad.

El progreso hacia el Desarrollo Sostenible puede ser una buena oportunidad, ya que consigue crear ventajas competitivas que pueden ser aprovechadas; sin embargo, requiere de cambios profundos y de alto alcance en la actitud empresarial, incluyendo una nueva manera de hacer negocios.

Sinergia de Subproductos

La Sinergia de Subproductos ha sido definida por el Business Council for Sustainable Development-Gulf of México (BCSD-GM) y la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) como "La sinergia que se genera entre las diversas industrias, el sector agrícola y la comunidad, y que resulta en una conversión reutilizable de subproductos y desecho en recursos, promoviendo así su sostenimiento".

Principios de la Sinergia de Subproductos

Es posible identificar seis principios fundamentales para lograr el éxito en una Sinergia de Subproductos: colaboración, motivación, comunicación, innovación, participación y evaluación.

1. Colaboración: para que la conversión de Subproductos y desechos en recursos sea reutilizable, se requiere de una colaboración creativa entre los generadores y los consumidores. Puede haber Sinergia de Subproductos entre diferentes organizaciones, diferentes partes de una misma organización o entre diferentes unidades de proceso de una misma división o departamento.

2. Motivación: para que una relación de colaboración sea exitosa, se debe motivar el apoyo por parte de todos los participantes de

proyecto, a todos los niveles de organización. Para motivar a las personas es necesario hacer cambios en una cultura que se resiste al cambio en la organización y abrirse a su adopción.

3. Comunicación: para lograr la sinergia de subproductos, es necesario que los socios potenciales intercambien libremente información sobre las características de los subproductos y desechos, requerimientos de recursos, tecnología de conversión, y otros factores que afecten la viabilidad del proyecto.

4. Innovación: para superar los obstáculos que se presenten en este tipo de proyectos. Esta innovación va desde la invención de nuevas tecnologías de conversión hasta la creación de estrategias para superar los obstáculos regulatorios y otras barreras.

5. Participación: todos los niveles de la organización deben involucrarse en la identificación, evaluación e implantación del proyecto para asegurar que se detecten y superen todas las barreras potenciales.

6. Evaluación: un proyecto de sinergia de subproductos debe evaluarse a través de todo su ciclo de vida para lograr el logro de sus objetivos económicos, ambientales y sociales.

Beneficios de la Sinergia de Subproductos

Reducción de los costos de disposición final y del costo de las materias primas

Nuevo ingreso para el generador por la venta del subproducto

Reducción de los volúmenes de residuos a disponer o tratar y del consumo de materias primas

Reducción del riesgo por demandas asociadas al manejo y disposición de residuos especiales

Reducción de los costos para el cumplimiento con las regulaciones relacionadas con residuos especiales

Posibilidad de nuevos negocios.

Barreras a la Sinergia de Subproductos

La sinergia de subproductos puede ser rentable, así como ambiental y socialmente benéfica, pero no siempre es fácil de lograr.

Existen numerosas barreras, entre las que se destacan las legales, empresariales y sociales, que deberán ser superadas para desarrollar exitosamente estos proyectos.

Casos prácticos y beneficios

A continuación, se enuncian a modo de ejemplo casos prácticos que pueden verse favorecidos a través de sinergias de subproductos.

Generador	Subproducto	Reutilización
Refinería	Soda cáustica usada	Planta de pulpa y papel (en lugar de soda cáustica nueva)
Acería	Escoria	Industria cementera (en lugar de piedra caliza)
Productora de polímeros	Butadieno usado	Utilización como combustible
Productora de semiconductores	Acido sulfúrico	Central eléctrica: control de pH en torres de enfriamiento
Varios	Bolsas de plástico	Planta productora de pallets plásticos
Varios	Scrap de PVC	Planta productora de suelos de goma para caizado
Varios	Tambores metálicos	Empresa recicladora de tambores

La Sinergia de Subproductos en práctica, "Chaparral Steel Company: Sinergia de Subproductos en la fabricación de acero logro de cero desechos / 100% productos.

El proyecto se basa en la posibilidad de utilizar los desechos o subproductos de la fabricación de acero, como sustituto de materia prima en la industria de cemento.

El proceso de la Sinergia de Subproductos

Se puede desarrollar un proceso de sinergia de subproductos en varias compañías en base a una serie de seis etapas de una duración total de entre 9 y 12 meses.

Las etapas sugeridas para el desarrollo de este tipo de procesos se definen a continuación:

1. Reconocimiento: consiste en la educación de las compañías sobre los beneficios de la sinergia de subproductos. El tiempo de duración estimado de esta etapa es de un mes.

2. Recolección de datos (balance de masas): es un proceso de entre dos y tres meses que, asociado a una tormenta de ideas dará paso a la siguiente etapa. Deberán identificarse y evaluarse los productos principales, secundarios y materias primas del proceso de manufactura, nombre y destino de los subproductos y cantidades y tipo de residuos generados.

3. Análisis de sinergias potenciales: 1-2 meses de duración. Se efectuarán estudios detallados de viabilidad tomando en cuenta factores técnicos, económicos, geográficos regulatorios, legales, empresariales, sociales, informativos y de tiempo; estimando las posibilidades de superar los obstáculos.

4. Implementación de planes de acción: Tres meses de duración. Deberá conseguirse financiamiento para el proyecto, desarrollar un plan de implementación, e implementar finalmente el proyecto.

5. Evaluación de los resultados: Un mes.

6. Soporte de reuniones de seguimiento: para asegurar el apoyo continuo al programa, asegurando así la permanencia de los beneficios obtenidos.

Conclusión

El poder y la promesa de la sinergia de subproductos residen en la capacidad que ésta ofrece para generar ganancias al tiempo que se reduce la contaminación y se promueve el desarrollo sostenible.

En la medida en que más organizaciones aprendan a colaborar, motivar, comunicar, innovar, participar y evaluar la conversión de desechos y subproductos en recursos, las barreras para la sinergia de subproductos se irán eliminando.

La enseñanza del derecho ambiental en nuestras universidades

ESCRIBE: HÉCTOR JORGE BIBILONI (*)

Las necesidades

El desconocimiento acerca de las relaciones que vinculan al ser humano con su entorno se debe en buena medida a la inadecuada formación de la sociedad en su conjunto, y a la incomprensión de la fragilidad de los sistemas que como especie nos rodean, nos constituyen y nos contienen.

Ello ha generado una necesidad creciente de brindar cada vez más protección al equilibrio ambiental, que se ha proyectado como un bien jurídico de valor ascendente, protegido ahora por leyes también nuevas.

Simultáneamente esta regulación legal de la conducta humana requiere la sanción y aplica-

ción de normas específicas, y también ocasiona complejas situaciones de conflicto que deben atenderse con especificidad.

El derecho ambiental es una rama relativamente nueva de la ciencia jurídica, que tuvo un estado embrionario a partir de los derechos agrario y minero, y puede decirse que nació derivada del derecho de los recursos naturales, frente a la necesidad de proveer un marco racional a su aprovechamiento y explotación. Luego se desarrolló progresivamente tanto en el ámbito interno como en el internacional, adquiriendo con el tiempo una creciente importancia como marco regulador del entorno humano. A partir de los recursos naturales primigenios pasó a ocuparse también de lo que hace al desarrollo sostenible o sustentable de las actividades productivas, y posteriormente incluyó también los aspectos culturales del obrar humano.

El Derecho Ambiental ha ido evolucionando con rapidez, siguiendo un curso interdiscipli-

nario y transversal, que hoy por hoy lo ha insertado, en mayor o menor medida, en casi todas las ramas jurídicas, otorgándole una jerarquía propia como disciplina autónoma y estrechamente vinculada con todas las ramas científicas.

Las enormes necesidades energéticas del mundo actual han modificado considerablemente el primitivo concepto de los recursos naturales, que se circunscribía al aprovechamiento de los frutos de la tierra, a su flora y a su fauna.

El hombre ha incorporado a sus necesidades vitales nuevos y poderosos elementos generadores de energía, junto a una diversidad de tecnologías y complejos procesos que ya no pueden regularse en aquel marco original. Los embalses y las obras hidroeléctricas, las centrales nucleares, la polución atmosférica, la generación y disposición de residuos tóxicos,

la lluvia ácida, el cambio climático y el agujero en la capa de ozono, entre otros, son cambios sobrevivientes que están variando día a día, y que excedieron en mucho a aquel marco normativo primigenio. Son cuestiones que necesitan de un enfoque jurídico distinto, de una visión diferente. Hace falta un derecho "nuevo".

La gestión de estas problemáticas nuevas, los conflictos que ellas generan, los riesgos que implican y los daños que ocasionan, exigen la preparación de profesionales del derecho responsables y capacitados para moverse dentro de la compleja problemática ambiental, lo que hoy en día importa un verdadero desafío que no pueden ya satisfacer las ramas clásicas del derecho.

Es necesaria una nueva visión integradora, un derecho "todo ambiental" como expresara Bellerio Cabot, con un lugar al lado de las demás

(*) Héctor Jorge Bibiloni, Abogado, Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de la Plata, y Director del Instituto de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados de Quilmes.

ramas del derecho, acercándose a ellas pero conservando su identidad para situarse, para encontrar un territorio de confluencias en el que pueda proponer e integrar sus nuevas instituciones y reciba del resto del derecho el enorme bagaje del andamiaje jurídico atesorado por las demás disciplinas jurídicas.

El profesional del derecho de hoy requiere una formación acorde, una concepción interdisciplinaria e integradora, y por ende a nuestros alumnos les asiste el derecho a recibir las capacitaciones necesarias que los haga egresar capacitados para atender las demandas jurídicas, económicas y sociales que en materia ambiental están reclamando los ciudadanos. Por que la **participación ciudadana**, horizontal y verticalmente, también es crucial para el diseño, integración, divulgación y aplicación de las leyes de protección ambiental.

Por otra parte, y ya desde el ángulo estrictamente jurídico, la reforma introducida en el año 1994 a nuestra Carta Magna ha incorporado en el texto constitucional nuevos derechos, obligaciones y garantías, ahora expresas, explícitas y específicas en relación a la cuestión planteada.

El art. 41 del citado cuerpo legal ha incluido la garantía de los derechos ambientales, con algunas características que desde nuestro ángulo de educadores merecen especial atención.

Cuando la Constitución Nacional dice: "*Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano*"... está tomando una posición clara y categórica, otorgándole a este derecho el rango máximo de garantía de protección, que es el constitucional.

Nuestros egresados, profesionales de la ciencia jurídica, son los llamados naturalmente a abogar por su ejercicio, y ya sea como jueces, legisladores o abogados, serán frente a la sociedad, los garantes del texto constitucional.

Deberán interpretar, completar y aplicar los textos legales y asistir a las personas destinatarias de la garantía constitucional.

Esta es otra de las razones por las que consideramos imprescindible que egresen de nuestras Facultades conociendo acabadamente el alcance de los conceptos de **ambiente sano**, de **equilibrio ambiental**, de lo que significa su **aptitud** para el desarrollo humano, y también lo que implica, significa y contiene el concepto de **desarrollo sostenible** que señala la norma.

En otras palabras, que así como se los forma para reconocer los bienes jurídicos que deben

ser protegidos en materia civil o penal, también se los prepare para que puedan reconocer claramente el objeto de protección jurídica en materia **ambiental**.

Hace ya un tiempo las Naciones Unidas han clasificado los derechos según sus generaciones, y en esa clasificación han ubicado a los derechos civiles y políticos nacidos con la Revolución Francesa y la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, como Derechos de primera generación.

La segunda generación se integró con los derechos económicos y sociales que vieron la luz después de los movimientos obreros de fines del siglo XIX y principios del XX.

La otra mitad de este siglo XX alumbró a la tercera generación de derechos, integrada entre otros por los derechos a la solidaridad social, a la paz y al desarrollo de los pueblos, compendiados en la difundida expresión "derechos humanos".

Hoy por la grave incidencia global de las actividades del hombre y sobre todo por sus efectos futuros estamos asistiendo al nacimiento de la cuarta generación de derechos.

Gracias a un maravilloso salto hacia el mañana, cuyo impulso nace en lo más generoso que tiene el hombre, en lo más "humano" del ser humano, han nacido el más humano de todos los derechos, porque **provee a la protección de seres que aún no han sido siquiera concebidos**.

El derecho ambiental está legislando para otro tiempo que aún no llegó.

Es un derecho de **futuro** y de **anticipación**, con el que los hombres de hoy trataremos de cancelar la **hipoteca moral** que le debemos a nuestros **hijos** y a nuestros **nietos**.

Y es éste el único sentido posible del artículo 41 de la Constitución, cuando manda "*que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras*" y además, reafirmando este inequívoco mandato, a continuación nos impone a todos los habitantes, en relación al ambiente, una obligación ineludible: "*ytienen el deber de preservarlo*."

Consideramos que nuestros alumnos de Derecho deberían egresar capacitados, entre otras cosas, para identificar, reconocer evaluar y cuantificar la gravedad de una situación de daño ambiental. Por su carácter expansivo, por su extraterritorialidad, por la permanencia temporal de sus efectos, por la gravedad de las lesiones que ocasiona, el daño ambiental es el **único** daño cuya tutela ha sido llevada al **rango**

de **protección constitucional** por nuestro sistema jurídico.

Sólo con la debida formación, nuestros egresados podrán cumplir el mandato constitucional, proveyendo a la defensa jurisdiccional de estos derechos y con aptitud para exigir las correlativas obligaciones, ya sea a través del patrocinio letrado o de la representación en juicio de los afectados, ya fuere en sede administrativa, legislativa o judicial.

Sólo con esta capacitación, estarán en condiciones de cumplir y hacer cumplir otro claro mandato constitucional: "*El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley*".

Además de lo expuesto, el mismo marco de la Carta Magna provee otras importantes razones para incorporar el dictado de la materia en la currícula de las Facultades de Derecho.

El citado art. 41 sigue diciendo: "*Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales*".

Nacen, por lo tanto, de la misma norma obligaciones expresas y explícitas para todas las **autoridades**, públicas o privadas, porque la misma norma no las distingue.

Como tales estamos obligados a proveer a la protección del derecho ambiental, —protección que deviene imposible si ni siquiera lo conocemos—, y además como autoridades estamos obligados por la Constitución Nacional a proveer a la información y a la educación ambientales.

La **faz negativa**, que como contracara de esta misma obligación surge, es el consecuente derecho que tienen los alumnos a que se les provea efectivamente de esta información y esa educación que la Constitución garantiza y manda proveer.

Como corolario podemos afirmar que no estamos propiciando nada distinto a aquello que por ley estamos **obligados** a hacer.

Por la transposición de los principios constitucionales en los cuerpos normativos de menor jerarquía, estos derechos al ambiente, a la educación ambiental y a la información ambiental han tenido recepción en las constituciones provinciales y en la legislación. Así se repiten los mismos mandatos relacionados con las garantías ambientales y con el derecho - deber a la educación y a la información ambiental, en los

arts. 28, 12 inc. 4 y 43 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en el 23, 24, 26 y en especial el 27 inc. 14 del Estatuto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el art. 38 inc. 7 y 8 de la Carta Magna de la Provincia de Córdoba, art. 38 inc. 9 de la correspondiente al Chaco, y así sucesivamente—.

Lo mismo ha sucedido en la legislación nacional y en la de las respectivas provincias. Para evitar citas redundantes y tomando sólo a título de ejemplo la Provincia de Buenos Aires, remito al texto del art. 5° inc. e de la ley 11.723, que dice: "*El Estado Provincial promoverá la formación de individuos responsables y solidarios con el medio ambiente. A tal efecto la educación del sistema debe incluirse en todos los niveles del sistema educativo, bajo pautas orientadas a la definición y búsqueda de una mejor calidad de vida*".

Si extendemos nuestra óptica al ámbito internacional en el que nuestro país se inserta, veremos que hay suscritos en este globalizado mundo actual más de 4.000 **convenios** internacionales que incluyen diferentes cláusulas de protección ambiental. Por lo menos 150 de ellos tienen vocación de **universales**.

Desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, estamos hablando de un Derecho Ambiental Internacional, que es materia de estudio y análisis en muchas universidades del planeta. El Derecho Ambiental Internacional (DAI) constituye el ordenamiento jurídico destinado a regular las relaciones de coexistencia, cooperación e interdependencia, institucionalizada o no, entre los sujetos del derecho internacional público, y tiene como objetivo la protección internacional del ambiente o el conjunto de normas jurídicas de carácter internacional destinadas a la protección del ambiente en cualquiera de sus formas.

Pretender que un abogado de hoy comprenda, interprete y resuelva los conflictos del complejo mundo en que vive sin conocer la regulación del ambiente, es como pretender que un niño divida o multiplique sin haber aprendido a sumar.

Una tarea imposible.

AUTORES CITADOS:

- [1] VALLS, Mario F.
- [2] CAFFERATTA, Néstor.
- [3] BELLORIO CLABOT, Dino.
- [4] OJEDA MESTRE, Ramón.
- [5] SERVI, Aldo.

Primeras jornadas sobre reservas naturales urbanas

ESCRIBE: MARCELA VITALE (*)

El jueves 6 de Abril del 2000 la Reserva Ecológica Costanera Sur convocó a la primera reunión a la que participan tanto áreas naturales renombradas como otras que luchan por subsistir y ser reconocidas. Se presentaron catorce en total, de las que hasta el día de hoy persisten con su asistencia en los encuentros unas 11 Reservas; las otras 3 dejaron de asistir por falta de recursos, por poseer un sistema organizativo precario u otras razones desconocidas. Se han ido realizando unos 10 encuentros en los que se presentaron las áreas naturales asistentes y se

hizo una puesta en común sobre los siguientes temas:

Presentación de las diferentes áreas naturales protegidas (1) para formar una base de datos sobre sus características, los problemas que afrontan y los diferentes proyectos en marcha.

Compartir los planes de manejo de las áreas que tuvieran uno y más tarde promover la realización de los mismos en las que no.

Elegir un nombre para la asociación.

Cuáles serían los objetivos Generales y Específicos.

Qué condiciones deberán reunir las reservas para ser parte de la Red.

La Denominación, el Preámbulo y el estatuto social para encuadrar legalmente las actividades.

Luego de esta puesta se nombró a la asociación: "Red de Areas Protegidas de Buenos Aires" (RAP) y se propuso un Estatuto Social. Aún no se establecieron las condiciones que estas áreas deben reunir para formar parte de la Red pero se concluyó en alcanzar los siguientes objetivos:

Generar un foro de intercambio de información y experiencias entre las áreas protegidas integrantes de la RED.

Establecer un lenguaje común para las actividades de educación ambiental.

Fortalecer las Areas Protegidas creadas y proyectadas.

Conservar normas de acción generales e individuales basadas en criterios comunes sobre pautas de manejo.

Al comenzar los encuentros, la Reserva Ecológica Costanera Sur asumió el rol de coordinadora en forma provisoria hasta definir el funcionamiento de la Red, más tarde se acopló la Asociación Ornitológica del Plata o Aves Argentinas (AA, nombre actual) con una propuesta, "Proyecto Reservas Naturales Urbanas". Este es un programa que pretende beneficiar a las reservas durante tres años, tiempo en el que éste se desarrollará.

Por todo lo antedicho se llevaron a cabo las "Primeras Jornadas Nacionales sobre Reservas Naturales Urbanas" con el lema "hacia una mejor calidad de vida en nuestras ciudades" en los días del 5 al 7 de Septiembre de 9:30 a 18:00 en el salón de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, organizado por Aves Argentina.

NOTAS

(*) Marcela Vitale es Analista Ambiental.

(1) Hay que tener en cuenta que si bien se nombra a todas como Areas Naturales Protegidas, no siempre tienen éstas el privilegio de estarlo legalmente.

LA LEY

Suplemento
DE DERECHO AMBIENTAL

8 Buenos Aires, jueves 25 de setiembre de 2001

Novedades legislativas más relevantes a nivel nacional

ESCRIBE MARÍA EUGENIA RECIO (*)

TASAS AMBIENTALES

B.O. 21 de mayo de 2001.
Resolución N° 599/01.

Establece que la Tasa fijada por la Ley Nacional de Residuos Peligrosos N° 24.051 será en adelante una tasa ambiental y no tributaria, habiéndose cambiado la fórmula de cálculo de la misma, mediante la definición de tres Categorías de residuos, un Factor de Peligrosidad y una Alícuota de Tasa y la eliminación —como factor de cálculo— de la utilidad anual. Esta utilidad sólo se tendrá en cuenta a los efectos de calcular el tope máximo de tasa, el cual no podrá superar el 1% de la utilidad presunta promedio de la actividad en razón de la cual se generan residuos peligrosos. Establece Cronograma.

B.O. 21 de agosto de 2001.
Resolución 1091/01.

Prorroga el vencimiento para el pago de la anualidad en vigor de la tasa ambiental de la Ley N° 24.051. Cronograma de pagos.

B.O. 23 de agosto de 2001.
Disposición 1/01.

Tasa ambiental del art. 16 de la Ley N° 24.051. Adecua el cálculo de la masa seca para determinadas categorías de residuos peligrosos. Determina que cuando el generador demuestre ante la Autoridad Nacional de aplicación, que como resultado de sus actividades, genera emisiones líquidas y gaseosas que no superan los límites fijados por aquélla o las autoridades locales, no serán consideradas tales emisiones para el cálculo de la masa seca.

SALUD PUBLICA

B.O. 7 de junio de 2001.
Resolución 638/2001.

Aprueba el Programa de Calidad de Aire y Salud- Prevención de Riesgos para la Salud por Exposición a Contaminación Atmosférica a cargo de la Dirección de Promoción y Protección de la Salud. Entre sus principales objetivos, se encuentran los de identificar riesgos derivados de la deficiente calidad del aire urbano exterior e intradomiciliario, y la población expuesta, así como el establecimiento de redes de trabajo interdisciplinarias e intersectoriales con especial motivación en la prevención.

ACTIVIDAD MINERA- Secretaría de Energía y Minería.

B.O. 15 de junio de 2001. Resolución 45/2001.

Aprueba el Reglamento General de Documentos de Consulta para la Minería, los que

podrán ser emitidos en forma consultiva para la resolución de cuestiones de naturaleza técnica en materia de minería y para conocer la opinión de los sectores involucrados en forma previa a dictar actos de alcance general que los comprendan. Crea la Comisión para la Redacción de un Anteproyecto de actualización al Código de Minería que dependerá en forma directa de la Subsecretaría de Minería y el cual será sometido al régimen de documentos de consulta.

TRANSPORTE DE MATERIALES RADIATIVOS- Autoridad Regulatoria Nuclear.

B.O. 17 de junio de 2001.
Resolución 11/01.

Aprueba la Revisión 1 de la NORMA AR 10.16.1 "Transporte de materiales radiactivos" que incorpora el Reglamento para el Transporte Seguro de Materiales Radiactivos- Edición del año 1996 (Revisada) publicación TS-R-1 del Organismo Internacional de Energía Atómica, cuyo objetivo es establecer los requisitos mínimos de seguridad que permitan proteger a las personas, los bienes y el ambiente de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes durante el transporte de materiales radiactivos.

ENERGIA ELECTRICA

B.O. 21 de junio de 2001.

Modifica la Ley N° 24.065 que estableció un nuevo marco regulatorio del sector eléctrico. Las mismas están enderezadas a lograr una mayor desregulación económica de la actividad de energía eléctrica.

PROTOCOLOS

B.O. 19 de julio de 2001.
Ley 25.438.

Aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptado en Kyoto- Japón el 11 de diciembre de 1997.

ALIMENTOS- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

B.O. 14 de agosto de 2001.

Resolución 280/2001.

Dispone y aprueba el Programa Nacional de Certificación de Calidad en Alimentos, el cual será destinado a la certificación de atributos de calidad de productos o de procesos, de adhesión voluntaria, el que podrá ser aplicado para todo tipo de alimento. Creación de Registro de Entidades Certificadoras de Calidad en Alimentos. Empresas adheridas al programa. Régimen de auditoría técnica. Régimen de sanciones. Financiamiento. Aranceles.

Lanzamiento de dos libros

El Club de Animales Felices y el Centro de Ambiente y Fauna presentaron los dos primeros títulos de la Colección Fundamentos.

En "Una Experiencia desde la Función Pública", se vuelcan testimonios y acciones de miembros del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por las que se demuestra la existencia de soluciones para antiguas cuestiones vinculadas con el ambiente y la fauna en nuestro país.

La intención de esta compilación es brindar a los ciudadanos, a las ONGs y a funcionarios, una herramienta para capitalizar esas experiencias y aplicarlas en distintas regiones

Por su parte, el libro "Animales Agresivos: problemas, mitos y soluciones" aporta información sobre temas que hacen a la convivencia hombre-animal. Este tema se analiza a través de tres ensayos escritos por tres médicas veterinarias, se analizan conductas y se describen tratamientos para los distintos casos.

Los editores destacan que en el caso del primero de los títulos citados pueden existir grandes cambios si los viejos problemas se abordan con una nueva mirada. Respecto al segundo libro, no hay antecedentes de un análisis tan completo y original para dar respuesta a las situaciones de agresividad de los animales.

ISSN 0962 8797 Volume 9 - Issue 1 - 2000

RECIEL

Review of European Community & International Environmental Law

**Focus on:
Armed Conflict,
Security and the Environment**

The Protection of Cultural Property During Warfare
Mark C. Driver

Towards Better Protection for the Environment in Armed Conflict
Recent Developments in International Humanitarian Law
Joan Marie Heikkers

A New Shield for the Environment:
Recent Trends as Legal Restraints on Maritime Damage
S. V. V. V.

Theorizing the Link Between Environmental Change and Security
Edward Page

Addressing the Causes of Conflict:
Human Security and Environmental Responsibilities
Michael Reddy

FIELD
Foundation for
International
Environmental Law
and Development

BLACKWELL
Publishers

(*) María Eugenia Recio, miembro del Foro de la FARN.