



¿Dónde debería estar la Secretaría de Medio Ambiente?: Reflexiones acerca de la importancia de una Autoridad Ambiental en un modelo de desarrollo nacional sustentable

POR JUAN RODRIGO WALSH (*)

La flamante administración encabezada por el Presidente Kirchner ha adoptado con celeridad una cantidad de definiciones importantes en lo referido a la política económica y social, al igual que en materia de relaciones exteriores. Con similar actitud decidida también ha definido la impronta y el perfil que pretende asignarle a la gestión ambiental de su gobierno a nivel nacional.

Como simple ciudadano, la llegada al gobierno de una nueva administración surgida de la voluntad popular, debe ser motivo de satisfacción cívica, máxime si se considera el complejo contexto socio económico atravesado por la República Argentina desde hace un par de años. Más aún, los lineamientos expresados por la nueva administración en cuanto a la transparencia en la gestión pública y el impulso a reformas importantes en materia de Justicia, son señales que, en lo personal, me inyectan cierto grado de optimismo de aquí al futuro.

Sin embargo, no puedo dejar de expresar cierto desconcierto y preocupación ante la jerarquía ins-

titucional que la nueva administración nacional le ha asignado a las cuestiones ambientales. El Decreto 141/03, modifica la Ley de Ministerios y el organigrama del Poder Ejecutivo Nacional, asignando las competencias de la Secretaría de Medio Ambiente a la órbita del Ministerio de Salud de la Nación.

Como consideración previa debo destacar que mis reparos respecto de esta decisión nada tienen que ver con las personas que han sido designados como responsables de la gestión ambiental. En cuanto me consta, su capacidad y honradez están fuera de discusión.

Sin embargo, la jerarquía e inserción de la cartera dentro del organigrama estatal es una decisión que debe trascender las características de las personas que ocupan el cargo. En los hechos, la ubicación de la Secretaría de Medio Ambiente dentro del organigrama del Poder Ejecutivo constituye una suerte de enunciado o afirmación política en cuanto a la importancia y el enfoque que, desde el Estado, se le dará al desarrollo sustentable y a las cuestiones ambientales.

En este sentido el Poder Ejecutivo viene a consolidar la decisión política adoptada por las anteriores administraciones soslayando la importancia estratégica que implica formular y aplicar una Política de Estado que tenga por objetivo el desarrollo económico del país en consonancia con la preservación de sus recursos naturales y la calidad ambiental. La decisión de asignar las competencias ambientales a una repartición de segundo nivel dentro del Ministerio de Salud, no hace más que ratificar la pérdida de jerarquía que ha sufrido la política ambiental durante los últimos tiempos.

Si bien desconozco cuales han sido los motivos por los cuales se ha procurado mantener la pérdida de jerarquía de la Secretaría de Medio Ambiente decidido por la administración de la Alianza a fines de 1999, quisiera considerar algunos de los argumentos que pudieran haberse esgrimidos para justificar esta decisión.

1. Pérdida de la importancia de las cuestiones ambientales en el contexto geopolítico global

Este argumento posee diferentes variantes. La de mayor actualidad presupone una importante pérdida en la importancia de las cuestiones ambientales en la agenda internacional, frente a amenazas más directas y concretas tales como el terrorismo internacional, o los desafíos que presenta el actual contexto recesivo global. El análisis pragmático de las circunstancias aconseja, por lo tanto, cambiar el foco de atención de las decisiones públicas desde las cosas percibidas como superfluas (como la política ambiental), hacia las cuestiones más concretas y acuciantes de la realidad política y económica internacional, tales como la inseguridad en el medio oriente, o los riesgos del proteccionismo en el comercio agropecuario.

La pregunta retórica que se formularía un exponente de esta "Realpolitik" vernácula sería: Si la propia Administración Republicana de los EE.UU. ha decidido desechar el Protocolo de Kioto, cuestionar los sustentos científicos del cambio climático y abogar por la exploración de hidrocarburos en áreas protegidas, ¿Por qué la República Argentina ha de invertir recursos escasos y esfuerzos administrativos en cuestiones que la propia superpotencia dominante ha descartado?

Así planteado, las exigencias "verdes y ecologistas" que se formulaban durante los años noventa, parecieran dar paso a una visión mucho más pragmática y realista. En ella se priorizan los intereses concretos y las reglas de juego del mercado global, por encima de cualquier reclamo o exigencia ambientalista. Por lo tanto, siguiendo esta línea de razonamiento: ¿Para qué ser "mas papista que el

propio Papa"? En conclusión se coloca a la agenda ambiental en el lugar secundario que realmente le corresponde!!!

Este exacerbado argumento pragmático, rayando en el cinismo, presupone que las preocupaciones por las cuestiones ambientales durante la década pasada, no fueron más que una moda intelectual, y que, pasada la "ola del ambientalismo", las prioridades políticas volverían a su curso normal, regido por los intereses económicos y el sentido de lo concreto.

Por diversas razones, creo que esta consideración de la agenda ambiental como una simple moda pasajera, sin mayores implicancias estratégicas, constituye un grave error de juicio. En el caso de un país como la República Argentina, por ejemplo, con una economía altamente dependiente de la calidad de sus recursos naturales, desconocer la importancia de un desarrollo sustentable que preserve la calidad de sus ecosistemas, parece una actitud de improvisación signada por la visión de corto plazo.

Otra variante del argumento basado en la pérdida de trascendencia de las cuestiones ambientales, es el aparente cambio en el foco de atención de la agenda internacional y las nuevas prioridades de algunos organismos internacionales. Es así como la ONU ha planteado que los objetivos para el desarrollo humano a mediano plazo deben ser la reducción de la pobreza y la provisión de servicios de saneamiento básico a los sectores que en la actualidad se encuentran excluidos.

En 1992 se realizó la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro con un fuerte énfasis en los problemas ambientales globales y la necesidad de generar un paradigma superador de las contradicciones entre el crecimiento y el medio ambiente. Diez años más tarde, la Cumbre de Johannesburgo de 2002, tuvo como meta profundizar y perfeccionar la agenda del desarrollo sustentable. Sin embargo, las circunstancias económicas globales y la creciente exclusión social en gran parte del mundo en vías de desarrollo, volcó el eje del debate hacia la reducción de la pobreza, mas que a la preservación del ambiente.

En rigor de verdad, no existe tal contradicción entre los objetivos de reducir la pobreza y velar por el ambiente. El plano de la equidad social y la preservación de la vitalidad de los ecosistemas, son, junto al crecimiento económico, los tres pilares sobre los cuales se erige el paradigma del desarrollo sustentable.

Solo una lectura superficial y simplista de las conclusiones de la Cumbre del Desarrollo Sostenible, permite suponer que el objetivo de reducir la pobreza en el mundo ha desplazado el objetivo de la preservación del ambiente. Quienes esgrimen esta aparente contraposición entre las metas de Río y de Johannesburgo, como prueba de la menor gravitación de los problemas ambientales, probablemente no hayan comprendido aún la propia transversalidad del concepto de la sustentabilidad, donde confluye lo económico, lo social y lo ecológico.

2. Lo ambiental visto como un estorbo innecesario al crecimiento económico

Este es un argumento planteado con inusitada frecuencia en los tiempos de crisis económica, como las que atraviesa nuestro país. Tiene una lógica

que a primera vista aparece como impecable: Un país endeudado como la República Argentina necesita a todas costas crecer, producir y exportar cada vez mas, si pretende superar la difícil coyuntura. Las restricciones impuestas a la actividad económica en nombre de la protección del ambiente, son lujos que los argentinos no estamos en condiciones de soportar y por lo tanto, toda estructura institucional o marco regulatorio que pretenda acotar o restringir la actividad económica es superflua y debiera ser eliminada o acotada.

Nuevamente, creo que estamos frente a un argumento que si bien aparece como persuasivo, carece de la visión estratégica y de largo plazo que debe tener toda Nación que pretenda subsistir y prosperar en la comunidad internacional. ¿Cuáles son los argumentos sobre los cuales se percibe que la política ambiental es un estorbo a la actividad económica?

En primer término, no caben dudas que existen muchos obstáculos de naturaleza regulatoria que, con la finalidad de proteger el ambiente, pueden inhibir a la actividad productiva. Sin embargo, estas limitaciones no son una característica distintiva y única de la regulación ambiental. Si uno quisiera hilar fino, la legislación impositiva y aduanera, o el derecho administrativo aplicable a la habilitación de cualquier actividad productiva, son tan o más complejas y burocráticas que las regulaciones ambientales.

En todo caso, lo que se percibe como una "traba por razones ambientales", no es más que la misma disfuncionalidad de la actividad regulatoria, percibida en casi todos los demás campos. La respuesta superadora a esta circunstancia no yace en la eliminación de las regulaciones y organismos ambientales, sino en llevar a cabo una reforma del Estado en serio, para que éste pueda ejercer con eficiencia sus funciones básicas. La experiencia indica por otra parte, que la existencia de un Estado eficiente es una condición *sine qua non* para el funcionamiento de cualquier economía de mercado que se precie de ser moderna.

En segundo término, creo que existe una profunda falacia en la creencia que se puede ingresar y competir en mercados globales, sobre la base de ignorar requisitos y exigencias ambientales. La experiencia indica que la tendencia en el largo plazo se encamina hacia las metas de la calidad y la eficiencia, dos conceptos intrínsecamente ligados a la calidad ambiental. La inserción de los productos agroalimentarios argentinos en los mercados europeos y norteamericanos se encuentran, hoy en día, sujetas a estrictas pautas sanitarias y fitosanitarias. Suponer que estas condiciones desaparecerán en el futuro es cometer un acto de gran ingenuidad, desconociendo el rumbo y la tendencia general de los procesos de integración macroeconómica global (1).

En la agenda de las negociaciones comerciales futuras, es altamente probable que las cuestiones ambientales se instalarán con cada vez mayor entidad, nos guste o no a los argentinos. Las actuales negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea han incorporado, por exigencia de las propias autoridades de Bruselas, una evaluación de la sostenibilidad de la propuesta de acuerdo comercial. Los recientes acuerdos de libre comercio entre Chile y la Unión Europea y Chile y los EE.UU. también han incorporado la dimensión ambiental (2).

(Continúa en pag. 2) ▶

NOTAS

(*) Juan Rodrigo Walsh es abogado, especialista en Derecho Ambiental y director del suplemento FARN-LALEY.

(1) Argentina ya ha tenido dificultades en colocar sus carnes en el mercado europeo, en función de las dificultades en el control de la aftosa. Muy recientemente, el SENASA debió eliminar de la lista a varios frigoríficos en condición de exportar carne para cubrir la cuota Hilton asignada a

nuestro país, en función de los incumplimientos con las normas sanitarias.

(2) Ver De Miguel, Carlos y Nuñez, Georgina, "Evaluación ambiental de los Acuerdos de Integración Comercial: Un Análisis Necesario", CEPAL, Santiago de Chile, 2001. El Consejo Argentino para las relaciones internacionales (CARI), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Año X - Nro. 3

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Consejo Asesor Académico

RAÚL BRAÑES
NÉSTOR CAFFERATTA
JAVIER CORCUERA
JOSÉ LUIS INGLESE
YOLANDA KAKABADSE
ALDO RODRÍGUEZ SALAS
DANIEL A. SABSAY

Equipo de Redacción

Director
JUAN RODRIGO WALSH

Secretaría de Redacción
ALEJANDRA M. G. RIOS

Miembros
MARÍA EUGENIA DI PAOLA
MARCELA FLORES
MARÍA DEL CARMEN GARCÍA
GUSTAVO GONZÁLEZ ACOSTA
DIEGO KRAVETZ
ANDRÉS NÁPOLI
MARÍA FABIANA OLIVER
AUGUSTO PAZ
MARTA ROVERE
MARCELA VITALE

Coordinadora del Centro de Información
PATRICIA AIZERSZTEIN

Correspondencia:

Para el envío de comentarios y notas en colaboración: Sr. Director, Suplemento de Derecho Ambiental, FARN, Monroe 2142, 1er. Piso (1428), Buenos Aires, Tel./Fax (54-11) 4787-3820/5919 - 4788-4266 - 4783-7032. Correos electrónicos: info@farn.org.ar y/o jwalsh@farn.org.ar - rodrigowalsh@arnet.com.ar - alerios@fibertel.com.ar

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

¿Dónde debería ...

(Viene de pág. 1) ▶

Frente a este escenario, caben dos alternativas claramente contrapuestas:

1. Negar las tendencias, procurando obtener modestas y marginales ventajas derivadas de las bajas o nulas exigencias (o "trabas") ambientales.

2. Asumir el desafío como una oportunidad estratégica, procurando instalar a la calidad y sostenibilidad ambiental, como ventajas competitivas diferenciales de nuestro país en el mercado global.

3. Concepción estrecha de las competencias ambientales: "La visión sanitarista"

Conforme esta concepción, lo ambiental se circunscribe a la prevención de la contaminación y a la mitigación de sus efectos sobre la salud humana. En cierta forma es una vuelta a la visión dominante durante las décadas del cincuenta y sesenta, en la cual el control de la contaminación industrial era una responsabilidad ejercida por las carteras de salud o bienestar social, como un complemento de las facultades de fiscalización en materia sanitaria que se efectuaban sobre la actividad productiva (3).

No caben dudas que el control y prevención de la contaminación constituye un capítulo impor-

tante en la actividad de un organismo ambiental. Sin embargo, en modo alguno se puede agotar en este objetivo. Las tareas de planificación ambiental, tales como el ordenamiento del territorio o la integración de la actividad productiva con la conservación de los recursos, superan ampliamente esta visión estrecha de las competencias ambientales. El desarrollo sustentable requiere por definición una mirada integradora y transversal de las actividades económicas sectoriales procurando la compatibilidad de estas con el contexto social y el cuidado del medio. La visión de una competencia ambiental limitada al control de la contaminación y la mitigación de sus efectos sobre la salud humana, no condice con el desafío estratégico que implica elaborar una política de desarrollo sustentable.

El Desarrollo Sustentable como base para una concepción estratégica de Nación

La República Argentina, al igual que otros países de la región, con las posibles excepciones de Brasil y Chile, ha carecido durante las últimas décadas de una visión de desarrollo integral, concebida como una verdadera política de estado, con un amplio apoyo y consenso social. La experiencia comparada demuestra que los países exitosos del planeta han tenido en casi todos los casos una concepción estratégica respecto de su inserción dentro del concierto de las naciones y una clara noción del rumbo a seguir para ello (4).

Desde hace varias décadas que no existe visión estratégica alguna respecto del modelo de país a que se aspira, partiendo de la realidad y circunstancias en las que se encuentra actualmente. Las "grandes decisiones de Estado" de la República Argentina han sido mas bien consecuencia de las necesidades de la coyuntura, o el resultado de la inercia y evolución de los acontecimientos internacionales. La falta de visión estratégica es seguramente una razón de peso que subyace a la lenta decadencia de Argentina como Nación durante el último medio siglo.

La República Argentina se encuentra objetivamente frente a circunstancias históricas y económicas que determinarán el sentido de su inserción y relación con el resto del mundo para los próximos años.

A modo de ejemplo, consideremos solo algunas de estas circunstancias, donde nuestro país, en función de su contexto, dotación de recurso y baja densidad de población, se presenta con condiciones ventajosas:

• Creciente población mundial con las consiguientes tensiones y competencia por recursos, en términos relativos, cada vez mas escasos.

• Creciente valor de algunos de estos recursos naturales, tales como el agua, la atmósfera y la tierra productiva. Este fenómeno es también comprobable para recursos de la naturaleza no directamente "valorizables" en términos de producción económica, pero que son indirectamente sustento de calidad de vida o actividades tales como el turismo (biodiversidad, belleza escénica, etc.)

Diseñar una política de desarrollo sustentable de cara a estas circunstancias y frente a una economía global cada vez mas compleja e interdependiente, donde los aspectos ambientales y sea como barreras o restricciones al comercio, ya sea como oportunidad diferenciadora debería ser un objetivo prioritario en la agenda política.

Algunas consecuencias prácticas de la actual jerarquía de la Autoridad Ambiental Nacional

Estimo oportuno reiterar lo que manifesté al comienzo en cuanto a la consideración que merecen las cualidades e idoneidad profesional de quienes ejercen la conducción política actual en materia ambiental. Sin embargo esto no altera mi posición de crítica constructiva respecto de las

dificultades prácticas que se pueden presentar frente a una gestión ambiental coordinada con otras áreas de la administración pública.

El desarrollo sustentable requiere una fuerte interacción entre la política ambiental y la política de desarrollo económico. Existen consideraciones ambientales de peso en cada política sectorial. Los años noventa, por ejemplo, vieron un formidable desarrollo pesquero en la Patagonia en virtud de los acuerdos suscriptos con la Unión Europea. Sin embargo, en gran medida esa política de desarrollo económico se terminó frustrando por desconocer la protección del recurso biológico que le sirvió de sustento.

Otro ejemplo muy gráfico de esta transversalidad es la política de conservación de la naturaleza y del uso sustentable de sus recursos. La República Argentina es signataria del Convenio sobre Diversidad Biológica, y por lo tanto debería diseñar y aplicar una política nacional en materia de conservación, coordinando las áreas protegidas bajo dominio federal con las áreas protegidas provinciales, municipales y privadas, sin perjuicio de encarar una estrategia mas ambiciosa de aliento a las prácticas conservacionistas por parte de los diferentes sectores productivos privados.

La ejecución exitosa de esta política requiere una fuerte coordinación por parte de la máxima autoridad ambiental de las diferentes áreas sectoriales involucradas (Administración de Parques Nacionales, Secretaría de Agricultura, Dirección de Fauna, etc.) y de los organismos provinciales competentes. ¿Es factible encarar una política de conservación eficaz, toda vez que la Administración de Parques Nacionales (APN), se encuentra ubicado fuera del ámbito de competencias de la Secretaría de Medio Ambiente? Conforme al organigrama actual, las políticas de conservación de la naturaleza deberán ser dirimidas en el seno del Gabinete, entre el Secretario de Turismo (a cargo de la APN) y el Ministerio de Salud (de quien depende la Secretaría de Medio Ambiente).

La actual inserción del área ambiental dentro de la estructura del gobierno nacional inhibe una eficaz planificación y coordinación con las restantes áreas del Gobierno. Por la propia naturaleza del desarrollo sustentable una Secretaría de Medio Ambiente debe desarrollar una labor transversal junto a las diferentes jurisdicciones sectoriales y requiere un nivel jerárquico que asegure esta transversalidad al mas alto nivel de la Administración Pública (5).

NOTAS

(FARN), junto a la Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA) y WWF organizaron recientemente un taller donde se discutió la Evaluación Preliminar de Sostenibilidad del Acuerdo de Integración Comercial Unión Europea/Mercosur, realizado por la Unión Europea. Ver la Evaluación preliminar de Sostenibilidad de los acuerdos comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea, elaborado por Planistat por encargo de la Unión Europea. / www.planistat.com/php/ESP/public/survey.php?name=MercosurES

(3) El esquema de control de la actividad industrial en la Provincia de Buenos Aires, seguía esta lógica conforme a la Ley 7229 y su Decreto Reglamentario 7488/72. La habilitación otorgada era una habilitación sanitaria y tenía por objeto la tutela de la salubridad pública y la higiene de los trabajadores, evitando las actividades molestas para los vecinos.

(4) Argentina tuvo instancias en el pasado donde existió esta visión coherente del desarrollo, como un objetivo a mediano y largo plazo. La generación del 80, encarnó precisamente una visión de país "descable" en base a un modelo de desarrollo que inspiró a dos o tres generaciones de argentinos que condujeron los destinos del país hacia esa meta. La educación pública y gratuita y la inserción efectiva de la economía Argentina dentro de un modelo de comercio agroexportador (en momentos en los cuales las ventajas comparativas eran inmejorables) constituyeron las claves del éxito del país en aquellos tiempos.

(5) En este sentido, las conclusiones de la Mesa Ambiental del Dialogo Argentino, convocado por el PNUD y el Episcopado Argentino y realizado el 17 y 18 de junio, coinciden en asignar a la institucionalidad ambiental la máxima jerarquía dentro de la organización estatal, a nivel nacional. Ver también la Columna Editorial de "La Nación", del día 24 de junio del corriente.

Derechos Reales y Derecho Ambiental:

¿Qué fue; Qué es y qué será el agua para el derecho?

ESCRIBE: RICARDO LUIS LORENZETTI (*)

SUMARIO: Introducción — Primera parte: ¿Qué fue? — Segunda Parte: ¿Qué es? — Tercera parte: ¿Qué será?

Introducción:

El presente estudio se propone indagar cuáles son las relaciones jurídicas establecidas respecto del agua, como bien jurídico. Nuestro objetivo no es la investigación histórica, y por ello prescindiremos de la minuciosa descripción de los datos, para concentrarnos en los modos en que estos se han organizado de modo relevante, según modelos normativos que presentaremos esquemáticamente.

Los principales aspectos son los siguientes:

El agua fue un supuesto de hecho pasivo, regulado por la norma jurídica, adaptado a ella, pero ahora comenzará a ser la norma jurídica la que se redimensione para adaptarse al microsistema.

La escasez es elemento característico que va modificando las conductas y las instituciones,

Frente a ello, el diagnóstico y la solución fueron definidos de modo reactivo, con enfoques unilaterales de corto plazo y con una perspectiva claramente antropocéntrica. En el futuro habrá que adoptar un enfoque proactivo de largo plazo y centrado en el bien ambiental.

Los bienes protegidos la propiedad, la salud pública, ahora en cambio se sumará el bien de incidencia colectiva, como tal.

Habrá una evolución desde el derecho subjetivo al interés difuso y colectivo sobre el agua.

Habrá un desarrollo del derecho subjetivo sobre el acceso al agua.

Los modos de adjudicación de derechos fueron basados en una clara desconexión entre lo público y lo privado. El derecho deberá fundarse en una perspectiva interrelacionada de las esferas públicas y privadas, como escenario de compatibilización de intereses competitivos.

Primera parte: ¿Qué fue?

1 - El modelo dominial y antropocéntrico

Podríamos indicar que este período abarcado por el "Paradigma dominial", abarca desde el Derecho Romano hasta mediados del siglo XX.

Durante este período verificamos las siguientes características:

El agua es "objeto" pasivo de regulación, un mero supuesto de hecho.

Las normas se refieren a ella como cosa susceptible de apropiación, y para deslindar la propiedad privada de la pública.

Las aguas se clasifican según el dominio que permiten.

En el ámbito público se actúa para resolver problemas de salud pública.

Los bienes protegidos son la propiedad privada, industrial y la salud pública.

Existe desconexión entre la esfera pública y privada, y un modelo reactivo de actuación de corto plazo.

Las normas consisten en el otorgamiento de derechos subjetivos.

Seguidamente mostraremos con más detenimiento algunas de estas características.

2 - Cosa susceptible de apropiación: "Res commercium"

Los romanos distinguieron entre "res extra commercium" sobre las que no hay apropiación y las "in commercium" sobre las que hay tráfico jurídico. Entre las primeras están las "res divini iuris", integrada por las "res sacrae" y las "res religiosae", y las "res sacrae" (1). En general, podría decirse que son cosas vinculadas al desarrollo de la religión y es interesante mencionar que hubo épocas en las que los bosques eran calificadas como "res sacra" (2), y ello ocurre toda vez que una religión advierte la presencia de los Dioses en un sector específico de la naturaleza. El carácter sacro es adquirido mediante una ceremonia ritual que se denominaba consagración o dedicación ("dedicatio").

Las cosas susceptibles de apropiación son públicas o privadas. Las cosas públicas pertenecen al

pueblo romano, dentro del cual estaban el mar y sus costas, los ríos de caudal permanente, los baños o termas.

Este enfoque es interesante, porque el criterio de la apropiación para el uso, es previo al carácter público o privado. Primero se define que el agua es apropiable, incluso cuando nadie se haya apropiado de ella es considerada "res nullius", a disposición de quien quiera usarla.

3 - Límites a la apropiación:

Es importante señalar que hubo casos en que se consideraba que el agua no era susceptible de apropiación, ni pública ni privada.

En opinión de Marciano, el agua ("aqua profluens") estaba dentro de las "cosas comunes a todos" (res communes omnium), junto con el aire, porque es imposible apropiarse de ella, nunca es la misma agua porque es fluente. El fundamento es la dificultad en definir los derechos de propiedad sobre una cosa que se transforma permanentemente.

En otros casos, los límites se basaban en la necesidad del uso de los ríos, razón por la cual se creó el camino de Sirga, regulado en las Institutas (3), y que fue recibido por las codificaciones occidentales. En este supuesto, la razón del límite es armonizar intereses competitivos: el de transitar por el río utilizando un camino de Sirga y el del propietario ribereño.

4 - Desacralización del agua: el modelo dominial de apropiación pública y privada:

La calificación dentro de las cosas no sagradas, abrió el campo a una larga tradición jurídica que encuadró al agua dentro del modelo "dominial".

NOTAS

(*) Ricardo Luis Lorenzetti, es abogado civilista y reconocido tratadista en materia del Derecho de Daños.

(1) GUZMAN BRITO, Alejandro, "Derecho privado romano", Ed. Jurídica de Chile, T. I.

(2) GAIUS, 2.2.3; Digesto, 1.81., Institutas 2.17.

(3) Libr II, Tit. I, parág. 4.

El agua, en cuanto bien susceptible de apropiación, entra en la categoría de los bienes privados y bienes del dominio público (4). Es considerada una cosa, sobre la cual se puede ejercer el dominio; es cosa inmueble (5) o eventualmente mueble (6), fungible, consumible y divisible.

Si se analiza con detenimiento, el criterio utilizado no se relaciona con el bien (agua) sino con la posibilidad del dominio sobre ella, sea este privado o público.

En el ámbito público el agua fue calificada como un "recurso", y en el ámbito privado como un bien dominial.

Este modelo es el que marcó toda las aproximaciones normativas en el tema.

Por ejemplo, el distingo entre el dominio público y privado se basó en la necesidad de deslindar la utilización privada de la pública. En el Derecho Argentino, quedan comprendidos en el dominio público las riberas internas de los ríos, entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las crecidas medias ordinarias; el desiende de los fondos corresponde a las autoridades administrativas, para ordenar los conflictos con los propietarios privados.

El Código Civil contiene normas de naturaleza "propietaria": "Las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma propiedad pertenecen en propiedad, uso y goce al dueño de la heredad (Art. 2340 inc. 3 CC). Las aguas marítimas, las aguas pluviales (7), las aguas de los ríos son ordenadas según la apropiación posible de ellas (8). Las vertientes y manantiales, que son los lugares por donde el agua subterránea aflora, o que es fuente ("caput fontis"), se transforman en aguas de caudal permanente y por lo tanto se conceden derechos privados sobre ellas.

5 - El problema ambiental enfocado en la salud pública humana

El análisis de las políticas públicas desde el punto de vista histórico muestra que la mayoría de las medidas se han basado en la protección de la salud humana. Este fenómeno se advierte principalmente a partir del surgimiento de las poblaciones urbanas, de modo que muy evidente en el siglo XIX, ya que comenzaron a advertirse los efectos de los residuos cloacales a una escala regional y nacional.

Es importante el impacto de las fuentes de contaminación que surgían de la revolución industrial: empresas que producían desechos por el tratamiento de hierro, plantas de tratamiento del papel, automotores, y otras similares.

El efecto conjunto de estas nuevas fuentes se detectó con las epidemias y hubo que actuar rápidamente.

El problema fue enfocado desde el punto de vista urbanístico, y manejado por ingenieros, arquitectos, médicos, que debían atender crisis urgentes. Por esta razón se advierte una perspectiva de corto plazo: invertir en mecanismos de suministro de agua, y en desechos cloacales (9). En muchos casos estos sistemas no localizaron el problema, sino que lo desviaron hacia otras zonas o poblaciones suburbanas.

El diagnóstico y la solución fueron definidos de modo estrecho y con una perspectiva claramente antropocéntrica y de corto plazo.

6 - Esferas pública y privada independientes

Las esferas pública y privada son consideradas independientes en todos los campos. En el orden normativo, el Código Civil regula los problemas

dominiales y dentro de ellos trata cuestiones sobre aguas; en el ámbito de las normas administrativas, principalmente las urbanísticas, se refieren a los temas de salud pública.

No existe un entrecruzamiento, o un enfoque transversal de los problemas. Estos, y en el caso del agua es evidente, se adoptan a la normativa, y no generan normas o microsistemas normativos.

Esta desconexión impide también una adecuada valoración del bien, y una ordenación de las conductas sociales en el mediano y largo plazo.

7 - Bien jurídico protegido

En el derecho privado, el bien jurídico protegido es el dominio, representativo del patrimonio del ciudadano y de la naciente empresa industrial.

En el sector público, se protege la salud pública, en cuanto las políticas se ordenan básicamente, al combate contra las epidemias provocadas por el consumo de agua contaminada.

Básicamente, es un modelo antropocéntrico, en el sentido de que el problema a solucionar es la protección humana individual.

No existe una preocupación por los bienes colectivos como tales.

8 - Tipo de normas: predominio del derecho subjetivo

Hay un claro predominio del derecho subjetivo en el ámbito privado, y por ello la configuración deontológica de las normas es de permisiones: autorizaciones para obrar.

En el sector público, la actuación se limita a reaccionar contra algunos efectos de ese obrar; por ello el modelo es reactivo y de corto plazo. Las normas se enfocan a proveer la infraestructura necesaria para el desarrollo urbano e industrial.

9 - Fuentes jurídicas

La fuente de regulación jurídica es el derecho administrativo y principalmente el urbanístico, en el sector público, y el Código Civil, en la regulación de las cosas, al dominio, y sus restricciones.

Segunda parte: ¿Qué es?

La visión sobre el agua cambió en los últimos años y como consecuencia de ello asistimos a un periodo de transición: el modelo dominial antropocéntrico presenta debilidades y surgen sus alternativas. Por ello empiezan a advertirse, cada vez con más frecuencia, legislaciones que limitan, con mayor o menor intensidad, el derecho subjetivo sobre el agua.

Las fracturas, las incoherencias normativas, los desacuerdos de opinión, muestran la transición hacia una nueva era normativa y un cambio de paradigmas.

Hay algunos aspectos que conviene tener presentes:

1 - La conciencia de que el agua es un bien escaso:

La aparición de grandes centros industriales y asentamientos poblacionales a escala nacional y global produjo dos efectos claves:

- Incremento de la demanda de uso de agua potable.

- Aumento de la contaminación

Estos dos factores pusieron en la primera escena el problema del agua, ya que su uso ilimitado no es posible. Este fenómeno se ha constatado en numerosos aspectos: en los ríos surgen problemas de contaminación por desechos industriales y urbanos, en las aguas subterráneas hay niveles de contaminación, se detectan problemas por las actividades predatorias difusas de la fauna y flora, la salinización de las aguas dulces. El problema se detecta en todo tipo de espacio y lugar. El agua es relevante: los mares, las aguas polares, las subterráneas, los lagos, arroyos; nada escapa al problema.

2 - El interés se traslada al uso

El problema principal que tuvieron que regular los Códigos Civiles en el período anterior, fue la delimitación entre el dominio público y privado. A esta necesidad respondió la clasificación de las aguas: públicas privadas, mares y aguas territoriales; curso de los ríos y propietarios ribereños, aguas subterráneas y superficiales.

En la actualidad interesa más el uso que la propiedad.

En primer lugar, el agua admite múltiples usos:

- Abastecimiento para consumo humano directo,

- Para usos domésticos,

- Para usos industriales,

- Para irrigación,

- Para conservación de fauna y flora,

- Para recreación y estético, pesca,

- Para generación de energía,

- Para transporte.

Estos usos no dependen de la propiedad pública o privada, sino de los interesados en tales finalidades. Por esta razón se atribuye a perfiles sectores como centros de interés jurídico, y provocan conflictos sobre el uso contra los propietarios, sean éstos del sector público o privado.

Veamos algunos casos:

- **Conflictos sobre el uso:** Se ha considerado que el surgimiento de la sociedad de consumo y ocio ha provocado que la gente salga a disfrutar del agua, dando un importante valor al uso recreativo, estético (10). Este centro de interés ha entrado en conflicto con el interés que representan quienes pretenden el uso para la explotación agraria, o entre éstos y el interés estatal para darle un uso en áreas de preservación. Por ejemplo, en USA, la Corte Suprema ha tratado el tema de la cantidad de agua que el gobierno federal puede destinar a reservas naturales y para usos recreativos (11).

- **Adjudicación de derechos sobre el uso:** Comienza el proceso de privatizaciones, fundamentalmente del uso del agua, y entonces el Estado adjudica derechos sobre el uso del agua a empresas concesionarias. En todo el mundo se discute sobre la privatización de los servicios de suministro de aguas; en el caso argentino es un proceso ampliamente cumplido, ya que la mayoría de las Provincias privatizaron sus servicios de agua. Ello abre una nueva arena de disputas: entre proveedores del servicio de aguas y los usuarios y consumidores.

- **Gerenciamiento público:** El sector público comienza a tratar el problema del uso del agua, y surgen las cuestiones de gerenciamiento, calidad,

optimización en el uso. Por ejemplo, en Brasil, se crea el Sistema en el uso. Por ejemplo, en Brasil, se crea el Sistema de Gerenciamiento de Recursos Hídricos (12). El recurso debe ser gerenciado, administrado, el objetivo es la optimización en el uso. Ello se plantea sobre todo tipo de aguas: aguas dulces, salubres, salinas, sus usos preponderantes, y los niveles soportables de contaminación (13).

- Los organismos de control muestran los efectos de la captura por los intereses corporativos (14)

3 - La imposición de límites al desarrollo industrial y el modelo dominial

En esta etapa se comienza a imponer límites al derecho dominial.

En el caso de las aguas marinas, se perfila un "Derecho del mar", con la Convención de las Naciones Unidas, de Jamaica, en 1982, sobre Derecho del mar, que establece la obligación de los Estados de proteger y preservar el medio marino.

Las legislaciones comienzan a imponer límites a la cantidad de residuos que se arrojan en los ríos, lagos, pudiendo mostrar éxitos importantes (15).

En el caso argentino se ha dicho (16) que la ley 12.257 dispone la obligación de aplicar "técnicas eficientes", que institucionalicen mecanismos de control preventivo, publicidad y participación comunitaria, como la consulta pública y las auditorías ambientales y se otorgan incentivos para el concesionario que utilice métodos más racionales de aprovechamiento del agua.

En la Provincia de Buenos Aires, la ley 5965/58, prohíbe a los particulares el envío de efluentes residuales sólidos, líquidos o gaseosos, de arroyos, riachos, ríos y a toda otra fuente, curso o cuerpo receptor de agua, superficial o subterráneo, que significa una degradación o desmedro de las aguas de la provincia, sin previo desmedro de depuración o neutralización que los convierta en inocuos e inofensivos para la salud de la población o que impida la contaminación, perjuicios y obstrucción en las fuentes, cursos o cuerpos de agua. A su vez, dispone que los permisos de descargas residuales a fuentes, cursos o cuerpos receptores de agua, serán de carácter precario y sujetos a modificaciones que en cualquier momento exijan los organismos competentes.

El decreto 2009/60 modificado parcialmente en su texto por el decreto 3970/90, dispone que las reparticiones provinciales competentes, se limitarán siempre a la fiscalización del efluente que dictaminará sobre el rechazo o aceptación de las condiciones de descarga, con prescindencia absoluta del tratamiento y costo del mismo que son de resorte exclusivo y responsabilidad del propietario. No se otorgará el permiso de descarga, mientras no se encuadre el sistema de depuración que excluya la posibilidad de una amenaza para la salud y bienestar público, afecte la calidad natural de una fuente y asegure la conveniente conservación de los conductos de desagüe donde se efectúe la descarga (arts. 30 y 31).

Asimismo, prevé las condiciones físicas y químicas que deben reunir los líquidos que se han de volcar a la red cloacal (temperatura, PH etc.) y específica sustancia no admisibles (art. 2); dispone condiciones mínimas para las descargas directas o indirectas a cursos o fuentes de agua (art. 4). Ordena que los todos, residuos sólidos o semisólidos, deberán ser tratados hasta un grado tal, que resulten a juicio de las reparticiones provinciales competentes inocuos e incapaces de producir perjuicios a la salud o bienestar público (art. 7). Por último establece que si un efluente autorizado,

(Continúa en pag. 4) ▶

NOTAS

(4) ALLENDE, Derecho de Aguas, pág. 285. MARIENHOFF "Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas".

(5) Agua de los ríos, arroyos, estanques, depósitos. MARIENHOFF, DE VIDAL, Marina, "Curso de Derechos Reales", Zavallari, Bs.As. T.1, pag. 372.

(6) Por ejemplo, agua embotellada.

(7) El artículo 2635 Código Civil dispone que las aguas pluviales pertenecen a los dueños de las superficies donde caen, o donde entrasen, y les es libre disponer de ellas o desviarlas, sin detrimento de los terrenos inferiores.

(8) Se distingue entre el cauce (lecho, alveo o "madre"), que es el lugar por donde el agua corre, la ribera interna que se encuentra a ambos lados del cauce, la ribera externa que no forma del río.

(9) ANDREEN, William, "The evolution of water pollution control in the United States- State, local and federal efforts, 1789-1972-Part I", Stanford Environmental Law Journal, Jan. 2003.

(10) ANDREEN, William, "The evolution of water pollution control in the United States- State, local and federal efforts, 1789-1972-Part I", Stanford Environmental Law Journal, Jan. 2003.

(11) *United States v. District Court for Eagle County*, 401 U.S. 520, 522-523, 91 S.Ct. 998, 1000-1001, 28 L.Ed.2d 278 (1971); *Colorado River Cons. Dist. v. United States*, 424 U.S. 800, 805, 95 S.Ct. 1236, 1240, 47 L.Ed.2d 483 (1976).

(12) Ley 9433/97. Confr. MILARE, Edis, "Direito do Ambiente", doutrina-practica-jurisprudencia-glossario, 2da ed. Rev dos Tribunais, S. Paulo, 2001.

(13) Brasil, Resolución 20/86, del Consejo Nacional de Medio Ambiente.

(14) ANDREEN, William, "The evolution of water pollution control in the United States- State, local and federal efforts, 1789-1972-Part I", Stanford Environmental Law Journal, Jan. 2003.

(15) ANDREEN, William, "The evolution of water pollution control in the United States- State, local and federal efforts, 1789-1972-Part I", Stanford Environmental Law Journal, Jan. 2003.

(16) CAFFERATA, Néstor, "Apuntes sobre el régimen legal de aguas".- El autor reseña el régimen de la Provincia de Buenos Aires, de la siguiente manera: "La ley 12.257 Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires, está dividida en Títulos I.- Principios Generales, arts. 2 a 8. II.- Del Inventario y Conocimiento del agua, arts. 9 a 24 (registro público y censo de las aguas, obras hidráulicas). III.- Del uso y aprovechamiento del agua y de los cauces públicos, arts. 25 a 81 (usos comunes y especiales del recurso hídrico, permisos, concesiones y autorizaciones); Cap. I: Aprovechamiento común.

Cap. II: Permisos y las concesiones. Cap. III: Usos especiales - canon (pago de derechos para uso de aguas públicas). IV.- De las normas aplicables al agua subterránea, arts. 82 a 89. V.- De las normas aplicables al agua atmosférica, arts. 90 a 92. VI.- De la preservación y mejoramiento del agua y protección contra sus efectos perjudiciales, arts. 93 a 106 (prevención y control de la contaminación de las aguas y normas de procedimiento y policía de aguas, consorcios de usuarios). VII.- De las obras, servicios y labores relativos al agua, arts. 107 a 120. VIII.- De los Comités de Cuencas y de los Consorcios, arts. 121 a 135. IX.- De las limitaciones al dominio, arts. 136 a 157: Cap. I: De las restricciones al dominio y de las servidumbres. Cap. II: Del derecho a expropiar, ocupar y constituir servidumbres sobre inmueble ajeno. Cap. III: De la vía de evacuación o anegamiento. X.- De la competencia, del proceso y del sistema contravencional (creación de la A.A, fijación de atribuciones y competencias; fiscalización, control y aplicación de sanciones). XI.- Disposiciones especiales para correlacionar el régimen jurídico del agua con el de otras actividades y recursos naturales. Título Final.

(Viene de pág. 3) ▶

originara cualquier inconveniente a la salud o bienestar público, aun cuando cumplierse las condiciones que le fueran fijadas, las reparticiones provinciales competentes, están facultadas conjuntamente y/o separadamente para rever el permiso de emisión de efluente, estableciendo las nuevas condiciones a que deberá ajustarse (art. 49).

La Resolución AGOSBA 287/90 (modificada por Res. 398/98), reglamenta las normas de calidad de vertidos de los efluentes líquidos residuales y/o industriales a los distintos cuerpos receptores de la Prov. de Buenos Aires, las concentraciones o condiciones límites permisibles contenidas en el anexo II de dicha Resolución, interpretan y complementan lo establecido en los arts. 1° a 6° del decreto 2009/60 y su modificatorio 3970/90. La Resolución 673/98 de AGOSBA, fija el valor del metro cúbico de agua potable.

4 Fuentes normativas:

A) Constitución:

La constitucionalización de los derechos lleva el problema ambiental a las Constituciones y con ello, recibe rango iusfundamental.

En este sentido, la Constitución de Brasil, en su Art. 20, II establece que son propiedad de la Unión los lagos, ríos y cualquier cuerpo de agua en terrenos de su dominio o que bañen más de un Estado, sirvan de límites con otros países. En el artículo 26 se incluyen las aguas superficiales o subterráneas, afluentes, emergentes, en Depósito. El artículo 21 dispone que compete a la Unión instituir un sistema nacional de gerenciamiento y el art. 22, IV, establece la competencia exclusiva de la Unión para legislar sobre aguas.

B) Legislación especial

La fuente regulatoria comienza ser la legislación especial, en forma predominante.

En Brasil se dicta un Código de aguas (17) con un enfoque económico y política (18). La ley 9.433, de 1997, instituyó la Política Nacional de Recursos Hídricos y el Sistema nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos, que significó un avance en términos de gestión ambiental. Mediante ley 9.884/2000, modificada por la medida provisoria 2.143/2001 se creó la Agencia nacional de Aguas.

En Argentina se dictaron normas relativas al agua en la ley federal de irrigación (ley 6.546 de 1900), ley de Obras Sanitarias de la Nación (ley 13.577 de 1949 y reformas), ley de aguas cloacales y residuos nocivos (art. 2797).

5 Tipo de normas:

El tipo de normas está caracterizado por mandatos y prohibiciones orientadas al control de naturaleza regulatoria (19).

El modelo es reactivo frente a los problemas y el enfoque es de corta duración, basado generalmente en la respuesta a eventos coyunturales o "crisis" específicas (20).

6 Bien jurídico protegido.

El bien jurídico protegido sigue siendo la propiedad, mientras que la cuestión del agua se presenta como un valor de función delimitativa.

Tercera parte: ¿Qué sera?

I - El agua como problema generador de modelos de adjudicación legal

El problema del agua va adquiriendo importancia relevante en todo el mundo, de un modo tal

que ya no es un mero supuesto de hecho pasivo de las normas, sino un subsistema que motiva sus propias regulaciones y órdenes clasificatorios, como lo fue la tierra en su momento.

El agua es un subsistema ambiental, y un micro bien, que al ser afectado produce efectos circulares, sistémicos:

- Por un lado, el incremento de la escasez de agua, y por el otro el aumento de la demanda.

- Por un lado el agua como modo para disminuir las enfermedades humanas y por el otro la proliferación de enfermedades causadas directamente por la ausencia de agua o por su contaminación.

- Por un lado el agua se vuelve vital para esquema de la sociedad de consumo, pero por el otro el consumo multiplica las fuentes de contaminación: desechos domésticos, efluentes industriales, agrotóxicos y pesticidas, detergentes sintéticos, contaminación térmica, focos dispersos, etc. (21).

El bien ha sido llevado a un punto de tensión extrema por el modelo dominial y del uso indiscriminados.

La conclusión es que ya no es posible admitir que existe un derecho para todos de usar el agua en cualquier cantidad y para cualquier propósito. Por esta razón, ya no será posible que el agua sea un mero supuesto de hecho de los derechos subjetivos, sino que éstos deberán adaptarse al funcionamiento del subsistema, reconociendo su circularidad y naturaleza sistémica.

Ha llegado el tiempo en que debemos pensar el problema del agua en términos de escasez, y los intereses competitivos que deben ser justamente reconciliados (22).

Los interrogantes que vienen son arduos y por ejemplo se ha dicho (23): ¿Cuánta agua puede usar un individuo?, ¿Cuánta agua puede ser requerida luego del uso?, ¿Cuánta cantidad de agua debe ser destinada a mantener las especies acuáticas?, ¿Cómo debe ser adjudicado el bien escaso entre intereses competitivos?

II - La adjudicación a través del mercado

En esta línea de pensamiento se ha criticado fuertemente lo hecho hasta ahora y se propone sustituir completamente el sistema regulatorio centralizado, estatal y burocrático, por la concesión de derechos de propiedad individuales sobre el agua.

Los principales argumentos son los siguientes:

1) Analogía entre la Tierra y el Agua

En este tema es muy poderosa la analogía entre un "Derecho del agua", similar al "Derecho sobre la Tierra". El dominio y el uso de la tierra fueron divididos porque se adjudicaron derechos subjetivos y ello motorizó directamente el aprovechamiento de ese bien.

No hay ninguna razón para tratar al agua de modo diferente a la tierra; si no se lo ha hecho hasta ahora es un error, ya que ello mejoraría sustancialmente la administración del agua.

Por ejemplo, la concesión de derechos de propiedad sobre un río podría ofrecer un incentivo para controlarlo, evitar las inundaciones, las crecidas repentinas.

La tradicional objeción de que no pueden darse usos privados sobre el agua porque es un bien esencial para nuestras vidas y bienestar, no es importante, porque también la tierra es vital y nada impidió la concesión de derechos subjetivos.

2) Crítica al socialismo sobre la tierra y sobre el agua

Se identifica a la situación actual como un "socialismo", y se ha dicho: ¿Qué podemos esperar de este "socialismo del agua"? La respuesta puede obtenerse mediante una comparación de los resultados obtenidos del socialismo de la tierra (24), y por lo tanto serán seguramente malos.

El acceso de todos e ilimitado al agua ha provocado grandes daños y excesos.

Entre los daños, el socialismo del agua ha llevado a que las ballenas estén en extinción, las cantidades de pescado estén disminuyendo drásticamente, los ríos se contaminen, y los lagos estén llenos de barcos de todo tipo. No hay mercados de mercado para adjudicar los recursos entre intereses competitivos, y nadie tiene interés en la protección.

Entre los excesos, se cuenta que se ha negado el derecho de uso del agua por parte de bomberos para apagar un incendio, porque ello viola la reglamentación vigente.

3) El modelo de los derechos de propiedad sobre el agua

Se dice que la adjudicación administrativa es burocrática, y que resulta muy difícil y costoso reunir la información suficiente para tomar decisiones.

En cambio, se deberían dar derechos individuales definidos y seguros, ya que, desde este modo, cada individuo persigue el mejor uso, el monto total será beneficioso. Si además, estos derechos son transferibles, habrá una evolución hacia el uso más valioso.

Los recursos como el agua, deben ser tratados exactamente igual que la tierra, en una sociedad donde rige el mercado. Ello conlleva a la privatización de las fuentes de agua: acuíferas, canales, estuarios, agua subterráneas, ríos, océanos, agua potable, agua para irrigación, reservas, etc.

4) Debe respetarse la libertad y la propiedad individual

En esta materia se ha defendido la tesis de la libertad y de la propiedad, de modo que toda afectación de la misma debe ser indemnizada (25). El concepto de propiedad es extendido al derecho contractual, en el sentido de que todo incumplimiento contractual de proveer agua a los granjeros debe ser indemnizado, aunque se invoque el interés público. El caso se planteó en "The Klamath Basin of Oregon", porque el "U.S. Bureau of Reclamation (BOR)", dejó sin efecto un contrato firmado en 1909 para proveer agua a los granjeros, con el argumento de la protección de la fauna. Casi 1,400 granjeros cayeron en bancarrota y algunos de ellos llegaron a actos de desobediencia civil, abriendo las compuertas para llevar agua a sus tierras. El derecho de los granjeros para regar sus tierras con el derecho del Estado para proteger especies, conforme se lo manda la "Endangered Species Act".

Cualquier cambio en la relación con los propietarios ribereños constituye una expropiación indemnizable (26).

Se sostiene que una regulación estatal que afecta el derecho de usar el agua de modo total, constituye una apropiación. El derecho de usar el agua es de naturaleza usufructuaria y, no consiste simplemente en la cantidad que se use, sino en la disponibilidad misma del uso.

El argumento central es la distribución de los costos. Ninguna persona razonable desea la ex-

tingción de peces y animales, pero cuando decidimos protegerlos, también debemos definir quiénes deben soportar la carga. Si consideramos que es de interés público tomar derechos privados para proteger especies en extinción, deberíamos hacernos cargo de los costos.

5) Críticas:

Las principales críticas a esta posición se basan en la dificultad de aplicar derechos de propiedad y en los efectos adversos que ello puede tener.

En cuanto a la dificultad, se puede afirmar que los cursos de agua se prestan muy poco a la delimitación. Los cuerpos de agua son interconectados: los océanos están conectados de múltiples maneras, cada lago no está totalmente separado de otros, el agua de la superficie está conectada con el agua subterránea. El agua no sólo está conectada horizontalmente, sino también verticalmente, ya que cada partícula, cada molécula es a un tiempo agua del océano y en un momento posterior se evapora, y viaja entre las nubes. El curso de los ríos cambia constantemente.

Para los partidarios de la tesis de mercado estos obstáculos son superables. La tierra también está interconectada, y también hubo serios problemas para fijar límites en los primeros tiempos, pero luego se logró un sistema aceptable de delimitación.

Con instrumentos científicos precisos se puede identificar, y usar marcas para definir límites.

III - El agua como bien colectivo en la esfera social

El otro enfoque, que compartimos, es diverso, y sus principales lineamientos son los siguientes:

1) El agua como bien perteneciente a la esfera social o colectiva

El medio ambiente, es un bien colectivo con las siguientes características:

La indivisibilidad de los beneficios: puesto que el bien no es divisible entre quienes lo utilizan. Ello trae como consecuencia la prohibición de la apropiación privada individual y el carácter difuso de la titularidad.

El principio de la no exclusión de beneficiarios: puesto que todos los individuos tienen derecho al medio ambiente, aún las generaciones futuras.

De acuerdo con esta calificación, no es posible afirmar la existencia de derechos subjetivos de propiedad individual sobre el ambiente como macro-bien ni sobre el agua, como micro-bien.

El bien así definido permite acciones que legitiman a cualquier individuo afectado, las asociaciones representativas y al defensor del pueblo, en tanto demuestren que existe una lesión de tal interés.

Este bien se encuentra situado en la esfera social, caracterizada por la presencia de bienes colectivos, y con una lógica jurídica de solución de conflictos diferente de lo que ocurre con la esfera privada y la esfera íntima de la persona (27).

2) Sustitución del modelo antropocéntrico

Esta calificación como bien colectivo situado en la esfera social, implica también la sustitución del modelo dominial y antropocéntrico. En la comprensión del ambiente, y específicamente del agua, es necesaria una perspectiva sistémica que examine la globalidad de los procesos, desde la fuente, el aprovisionamiento, el uso, el tipo de uso

NOTAS

(17) Ley 24.463, de 1934. — Modificada por Decreto ley 852— de 1938.

(18) MILARE, Edis, ob., cit., pág. 148.

(19) ANDREEN, William, "The evolution of water pollution control in the United States - State, local and federal efforts, 1789-1972-Part I", Stanford Environmental Law Journal, Jan 2003.

(20) ANDREEN, William, "The evolution of water pollution control in the United States - State, local and federal efforts, 1789-1972-Part I", Stanford Environmental Law Journal, Jan. 2003.

(21) LEY 25.688, REGIMEN DE GESTION AMBIENTAL DE AGUAS. Art. 1. — Establece los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Art. 2. — A los efectos de la presente ley se entenderá: Por agua, aquella que forma parte del conjunto de los cursos y cuerpos de aguas naturales o artificiales, superficiales y subterráneas, así como a las contenidas en los acuíferos, ríos subterráneos y las atmosféricas. Por cuenca hídrica superficial, a la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas. Art. 3. — Las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles. Art. 5. — Se entiende por utilización de las aguas los efectos de esta ley: a) La toma y desviación de aguas superficiales; b) El estancamiento, modificación en el flujo o la profundización de las aguas superficiales; c) La toma de sustancias sólidas o en disolución de aguas superficiales, siempre que tal acción afecte el estado o calidad de las aguas o su escurrimiento; e) La colocación e introducción de sustancias en aguas costeras, siempre que tales sustancias sean colocadas o introducidas desde tierra firme, o hayan sido transportadas a aguas costeras para ser depositadas en ellas, o instalaciones que en las aguas costeras hayan sido erigidas o anarradas en forma permanente; f) La colocación e introducción de sustancias en aguas subterráneas; g) La toma de aguas subterráneas, su elevación y conducción sobre tierra, así como su desviación; h) El estancamiento, la profundización y la desviación de aguas subterráneas, mediante instalaciones destinadas a tales acciones o que se presten para ellas; i) Las acciones aptas para provocar permanentemente o en una medida significativa, alteraciones de las propiedades físicas, químicas o biológicas del agua; j) Modificar artificialmente la fase atmosférica del ciclo hidrológico. Art. 6. — Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el comité de cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen.

(22) MORRIS, Andrew P. - YANDLE, Bruce - ANDERSON, Terry L. "Principles of water" - Water Use symposium articles. - Tulane Environmental Law Journal, Summer 2002

(24) MCGEE, Robert & BLOCK, Walter, "Pollution Trading Permits as a Form of Market Socialism, and the Search for a Real Market Solution to Environmental Pollution", 6 FORD-HAMM & ENVTL. J. 51 (1994).

(25) WHITEHEAD, Roy Jr. and BLOCK, Walter, "Environmental takings of private water rights. The case for water privatization", Environmental Law Reporter, Volume Year XXVII, News & Analysis, October, 2002.

(26) THOMPSON, Barton H., Jr., Takings and Water Rights, in Water Law: Trends, Policies, and Practice 43-55 (Kathleen Marion Carr & James D. Crammond eds., 1995).

(27) Ampliamos en "Fundamentos do direito privado", Rev Dos Tribunais, Sao Paulo.

(22) GOULD, Kenneth S., "An introduction to water rights in the twenty-first century: the challenges move east", University of Arkansas at Little Rock Law Review, Fall 2002.

y el reciclado del agua después del uso (28). La "forest community" consiste en un ensamblaje de plantas, animales, aire, sol y agua; cada uno de esos organismos están interrelacionados directa o indirectamente con todos los demás organismos de la comunidad; la salud y bienestar de cada organismo depende de los factores ambientales que lo rodean, y el sistema todo está condicionado, en un grado considerable, por la comunidad biótica misma; todo constituye un sistema ecológico complejo (29).

3) Precedencia lógica en la colisión de derechos

El reconocimiento jurídico del "medio ambiente" importa un nuevo escenario de colisión de de-

rechos. No se trata ya de bienes individuales con derechos subjetivos en paridad, como en las relaciones vecinales, sino bienes individuales vs. bienes públicos.

Así perfilados, pueden colisionar el ejercicio del derecho de propiedad con el derecho a un medio ambiente sano.

El conflicto entre el bien ambiental y la propiedad, se sitúa en la esfera social, donde tiene primacía el bien social sobre el individual.

De allí que cuando el ejercicio del derecho de propiedad lleva a la lesión de bienes ambientales, deba protegerse a este último y limitarse al prime-

ro. De igual modo, cuando se lesiona a la propiedad, como consecuencia de la protección ambiental, deba admitirse el "sacrificio" por la primacía de la esfera social.

4) Función ambiental de los derechos de propiedad

Los derechos de propiedad sobre la tierra o sobre el agua que hubiere, tienen su límite en la función ambiental. Con relación a la función ambiental, señala Benjamin (30) que hay un cúmulo de deberes negativos derivados de la obligación de no contaminar: el deber de defender el medio ambiente, el deber de reparar, el de preservar. Asimismo, hay obligaciones positivas (31).

Estos datos normativos conforman un núcleo duro de normas que establecen un objetivo ambientalista y límites a la actuación social y a la producción jurídica.

5) Derecho fundamental de acceso al agua potable

El problema del agua comienza a ser analizado como uno de adjudicación de intereses competitivos (32), pero la competencia tiene otro límite in-

ferior, que es el derecho fundamental del acceso al agua potable que tienen los individuos.

6) Bienes protegidos y tipo de normas:

Los bienes protegidos serán:

- el agua como bien colectivo, en su interacción sistémica;
- el derecho humano iusfundamental de acceso al agua potable.

En cuanto al tipo de normas, puede decirse que habrá un derecho fundamental que otorgará pretensiones positivas y negativas de acceso al agua potable.

En relación al bien colectivo, surgirá la idea de función como ordenadora de las finalidades típicas que los derechos subjetivos deben respetar como nexo de vinculación entre la esfera privada y la social.

También tendrán importancia relevante los principios jurídicos ambientales operativos que producirán una reestructuración del sistema normativo. ♦

NOTAS

(28) BARRON, Gerald, Sharunda Buchanan, Denise Hase, Hugh Mainzer, Montreco McNeil Ransom, John Sarisky, "New approaches to safe drinking water", *Journal of Law, Medicine and Ethics*, Fall, 2002 (Special Supplement- Concurrent Sessions- Law & the Basics; Safe Water, Food & Air)

(29) SPURR, S "Forest Ecology", 1964, pag 155. - Gosz, Holmes, Likens, & Bormann, "The Flow of Energy in a Forest Ecosystem", *Scientific American* N° 3, pp. 92-102 (1978).

(30) BENJAMIN, Antonio, "Daño ambiental...", pág. 56.

(31) BENJAMIN, Antonio, "Relexão sobre a hipotese de direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente", publ en anales del "Congresso Internacional de Direito Ambiental", Sao Paulo, Impr of do Estado, 1997, pág. 21.

(32) GOULD, George A. & GRANT, Douglas L., *Water Law* (6th ed. 2000); Sax, Thompson, Leshy & Abrams. - Robert H. Abrams et al., *Environmental Law and Policy: Nature, Law, and Society* (2d ed. 1998). - Joseph L. Sax, Barton H. Thompson, Jr., John D. Leshy, & Robert H. Abrams, *Legal Control of Water Resources* 76 (3d ed. 2000).

Antecedentes y apuntes sobre el Fondo de Compensación Ambiental (o "superfondo" criollo)

ESCRIBIÓ: JUAN MARTÍN SIANO (*)

SUMARIO: I. Introducción.— II. Superfondo. Raíces fácticas y legales. Love Canal.— III. CERCLA. Estructura y principios.— IV. Etapas del procedimiento conforme CERCLA.— V. Responsabilidades. LOS PRPs.— VI. El "Fondo de Compensación Ambiental". Apuntes.— VII. Conclusión.

I. Introducción

El pasado 27 de noviembre se promulgó parcialmente la Ley 25.675 sobre Política Ambiental Nacional (1), conocida (desde mucho antes de su sanción) como "Ley General del Ambiente".

En este trabajo focalizaré el análisis de la misma en su artículo 34, a través del cual se creó el Fondo de Compensación Ambiental, remedeo local del Superfondo norteamericano, intentando, por vía de comparación con el mismo y a la luz de la experiencia desarrollada en rededor de este último, desentrañar su naturaleza, y adivinar su aplicación a la gestión ambiental en nuestro país.

II. Superfondo. Raíces fácticas y legales. Love Canal

Por "Superfondo" se conoce al programa implementado a través de la norma conocida como COMPREHENSIVE ENVIRONMENTAL RESPONSE, COMPENSATION AND LIABILITY ACT (CERCLA) (2) (3) dictada en 1980. A través de esta Ley, a la que con justicia se denomina "programa", el gobierno norteamericano —a través de su agencia ambiental, la Environmental Protection Agency (EPA)— procuró enfrentar el problema de los "sitios" (4) —identificados o no identificados— de disposición de residuos peligrosos, que requerían una acción del estado para su remediación.

La preocupación oficial en relación al tema de la disposición de los residuos peligrosos surgió en 1978 con el episodio conocido como "Love Canal" (5). Love Canal era un canal hidroeléctrico abandonado, que desembocaba en el Lago Ontario, ubicado en la localidad de Niagara Falls, Estado de New York (EE.UU.), y que entre los años 1942 y 1953 había sido relleno con alrededor de 21.000 tns. de residuos químicos.

En 1953 el propietario de las instalaciones químicas, tapó finalmente el canal con tierra y vendió el terreno a la autoridad educativa de la comunidad de Niagara Falls en un (1) dólar. En el terreno así adquirido se construyó una escuela primaria y una plaza, en tanto que la vecindad fue loteada para asentamientos residenciales (6).

En los años siguientes comenzaron a evidenciarse en la zona problemas ambientales (olores, agua contaminada, etc.) que, en general, los pobladores atribuyeron a las concentraciones de instalaciones industriales cercanas. En 1976, estudios realizados en el Lago Ontario encontraron rastros de algunos insecticidas en los cuerpos de los peces que habitaban el lago. Se logró determinar la traza de estos contaminantes, y rastrearlos hasta el Love Canal.

A partir de este suceso se declaró la emergencia pública, desatándose una ola de investigaciones sobre posibles sitios contaminados, y la consecuente preocupación pública en relación a estos sitios. Entre tanto, se desarrollaba la nueva legislación que lidiaría con la cuestión del tratamiento de los brownfields (7) y sitios contaminados en todo el territorio de los EE.UU.: CERCLA.

III. CERCLA. Estructura y principios

La versión final de CERCLA fue aprobada en 1980 durante la administración del Presidente Carter. Originalmente se dotó al programa de un fondo de U\$S 1.600.000.000, pero luego este fondo fue ampliado mediante la reforma del Superfondo del año 1986 conocida como SARA (8), elevándose hasta los U\$S 13.600.000.000 (9).

La estructura básica de CERCLA, de la cual vale aclarar— el Fondo en sí es sólo una parte, comprende cuatro actividades o elementos básicos (10): a) detectar los sitios contaminados con residuos químicos y otras sustancias peligrosas, b) encomendar al Estado Federal su limpieza y remediación, c) crear un fondo para solventar estas limpiezas (el Superfondo), y d) establecer la obligación de los responsables (PRPs) de contribuir en la limpieza y solventar los demás gastos que la misma ocasiona.

Veamos brevemente cada una de estas partes (11):

● a) **Detección de sitios contaminados. La NPL:** La norma establece un sistema de relevamiento de sitios contaminados por residuos químicos y sustancias peligrosas.

Este relevamiento se hace no sólo sobre la base de la información pública (nacional o estadual) disponible, sino también a través de la imposición a los dueños u operadores de sitios de almacenamiento o disposición de residuos, de identificar e informar las sustancias peligrosas dispuestas en sus instalaciones.

A los efectos de la norma, se entiende por sustancias peligrosas las sustancias que la autoridad administrativa designe como tales, de acuerdo con las normas ambientales de fondo (12).

Específicamente excluidos de CERCLA se encuentran el petróleo, el gas natural y las mezclas de los mismos (13).

Con la información relevada, se confecciona la National Priorities List (Lista de Prioridades Nacionales), un listado de los sitios más contaminados de la nación, clasificados conforme su peligrosidad.

● b) **Acción del Estado:** Cuando no es posible detectar a los potenciales responsables de la contaminación (en la jerga denominados PRPs—Potential Responsible Parties— Partes Potencialmente Responsables), o si detectados, éstos no llevan adelante medidas adecuadas para la limpieza del sitio, el Gobierno Federal (EPA) está facultado a llevar adelante (por sí o a través de contrataciones de servicios) acciones correctivas, las que pueden ser de largo plazo (remediación) o de corto plazo (remoción).

En cualquiera de los casos, las acciones que encare la EPA deben de estar de acuerdo con el National Contingency Plan—NCP (Plan Nacional de Contingencia).

● c) **Financiamiento del sistema:** El sistema así creado se financia con ciertos impuestos sobre la producción de sustancias químicas y otras sustancias, con rentas generales y con los fondos re-

cuperados de los PRPs. Asimismo, los gobiernos estaduales deben contribuir con un 10% de los costos de remediación (14).

● d) **Responsabilidad de los PRPs:** La norma establece un sistema de responsabilidad de tipo objetivo (15) y solidario (16) entre los PRPs, definiéndose como tales a los propietarios de instalaciones o buques, a los operadores de los mismos al tiempo de las descargas contaminantes, a los contratistas de los mismos y a las plantas de tratamiento o disposición final de residuos. La solidaridad entre los PRPs puede ser limitada mediante acciones de "asignación" de responsabilidad, en las que se invierte la carga de la prueba.

La responsabilidad alcanza (i) a los costos de acciones de remediación o remoción emprendidos por el gobierno nacional o estadual que no estuvieran fuera de lo previsto en el NCP, (ii) a los otros gastos necesarios en los que hubiera incurrido por cualquier otra persona—con la misma limitación en el NCP—, y (iii) a los daños a los recursos naturales.

Como se deduce de lo hasta aquí reseñado, la actividad del Estado resulta de especial relevancia para el funcionamiento del sistema de Superfondo. Veremos a continuación cómo se estructura un típico procedimiento bajo el sistema de Superfondo y cuál es la intervención que compete a la EPA.

IV. Etapas del procedimiento conforme CERCLA

Al implementarse la normativa de Superfondo, el objetivo político de la misma fue el de lograr, ya fuera a través de métodos voluntarios, como mediante la acción de las autoridades de aplicación, la intervención de las personas privadas en la limpieza de los sitios de la NPL. Sin embargo, ninguna acción de limpieza encarada bajo la ley de Superfondo se concreta sin la previa y expresa intervención de los gobiernos federal y estaduales, quienes determinan la necesidad de llevar adelante las medidas de remediación o remoción.

Bajo la normativa del Superfondo, el procedimiento de limpieza de un sitio contaminado debe cumplir con diversas etapas, todas ellas expresamente reguladas bajo CERCLA. Estas etapas son (17):

NOTAS

(*) Juan Martín Siano es abogado, especialista en Derecho de los Recursos Naturales y Derecho de los Hidrocarburos.

(1) B.O. 30.036 del 28 de noviembre de 2002.

(2) 42 U.S.C. §§ 9601-9657 (1982).

(3) Ley sobre respuesta ambiental comprensiva, compensaciones y responsabilidad.

(4) "Site" en la terminología de la norma. Por tal se entiende al terreno en el que se localiza una instalación industrial y que—en general— se halla contaminado.

(5) Respecto del suceso de Love Canal, ver LEVINE, A. "Love Canal: Science, Politics and People".

(6) Esta descripción de los hechos se basa en MENELL, Peter, STEWART, Richard "Environmental Law and Policy", Little, Brown & Co. 1994, pág. 612.

(7) Tal como se conoce a este tipo de sitios.

(8) "Superfund Amendments and Reauthorization Act" (SARA). Ley de reautorización y reforma del Superfondo.

(9) MENELL et al, op. cit., pág. 614.

(10) Para un análisis detallado de la historia y estructura del Superfondo, véase HIRD, John A., "SUPERFUND, The Political Economy of Environmental Risk". The John Hopkins University Press. 1994

(11) Siguiendo la estructura de FINDLEY, Roger W.—FARBER, D. "Environmental Law", 3rd ed. West Publishing Co. pág. 240

(12) Tales como la Ley del Aire Puro (Clean Air Act), la Ley para la Conservación y Recuperación de Recursos (Ley sobre residuos peligrosos) (Resource Conservation and Recovery Act), la Ley del Agua Pura (Clean Water Act) y la Ley sobre control de sustancias tóxicas (Toxic Substances Control Act).

(13) CERCLA § 101.14.

(14) HIRD, John A., op. cit. pág. 16.

(15) CERCLA remite aquí a la responsabilidad definida en la Federal Water Pollution Control Act—Ley sobre control

de la contaminación del agua— que establece que la responsabilidad del propietario u operador de la instalación que causó la contaminación sólo se exime probando a) caso fortuito o fuerza mayor, b) hecho del príncipe o c) acto u omisión de una tercer parte por la que no deba responder, es decir, los principios básicos de la responsabilidad objetiva. 33 U.S.C.A. § 1321 (f)

(16) Construcción de la jurisprudencia en United States v. Chem-Dyne, Corp. 572 F.Supp. 802 (S.D. Ohio 1983).

(17) Seguiré aquí la descripción de HIRD, John A., op. cit., pág. 15 y ss.

1. Identificación del Sitio

Los sitios cuya remediación ingresará al ámbito del financiamiento del Superfondo, pueden ser detectados tanto por el gobierno federal cuanto por los gobiernos estatales o, incluso, por particulares y empresas. Todos los sitios así denunciados se integran en un registro que lleva la EPA. (18)

2. Evaluación Preliminar

Una vez incorporado el sitio al sistema, se realiza una Evaluación Preliminar a través de la cual se intenta determinar cuál ha sido el uso que se le ha dado al sitio en el pasado, cuáles han sido los residuos vertidos y se evalúa la prioridad que representa el sitio. Si el sitio amerita tratamiento, se lleva adelante una Inspección del sitio. Si de la inspección resulta que por las características que presenta el sitio, el mismo no representa amenaza —o que la misma es menor— se cierra el procedimiento o se posterga su tratamiento.

3. Ingreso a la NPL

Si el sitio alcanza ciertos parámetros preestablecidos (19), ingresa a la NPL, lo que significa que ha "calificado" para la utilización de fondos federales para su limpieza. En tal caso, el Estado puede adoptar una de dos opciones: a) realizar la limpieza por su cuenta, con fondos federales del Superfondo e iniciar acciones de recupero de los gastos contra los PRPs; o b) emitir un orden imponiendo la carga de limpiar el sitio sobre algún particular. En general estas órdenes se emiten contra PRPs. Las órdenes de limpieza que son desobedecidas, dan derecho a la EPA a aplicar una multa diaria por cada día de retraso en el comienzo de las tareas.

4. Estudio de factibilidad sobre remediación

Durante la próxima etapa se desarrollará este estudio (20) mediante el cual se evalúan las características del suelo y subsuelo del sitio, condiciones hidrológicas, meteorológicas, etcétera; composición de los contaminantes encontrados, concentración de los mismos, y el peligro que el sitio significa para la población vecina. Se estudian las diferentes metodologías para proceder a la limpieza del sitio y finalmente la EPA emite una notificación —denominada Record of Decision (ROD)— mediante la cual se da a conocer el procedimiento de remediación seleccionado.

5. Diseño y ejecución de la remediación

Una vez elegido el método de remediación y emitida la ROD, se hace el diseño de la remediación (es decir cómo —en la práctica— será desarrollada la misma) y las tareas comienzan. El control del cumplimiento de diseño de la remediación está a cargo de la EPA.

6. Terminación de la remediación.

En esta etapa se finalizan las tareas de remediación y la EPA toma conocimiento de tal hecho, a efectos de la baja del sitio de la NPL.

7. Baja de la NPL

El sitio es finalmente removido de la NPL.

V. Responsabilidades. Los PRPs

Como dijimos supra, ante la detección de un sitio contaminado, las opciones del estado son 2: a) llevar adelante la remediación y recuperar los gastos de los PRPs, y b) emitir una orden de remediación (21), mediante la cual se imponga a ciertas personas la limpieza del sitio. Sostiene Gaba (22)

que aún cuando la norma habilita que esta medida sea adoptada contra cualquier persona, en la mayoría de los casos las órdenes son emitidas contra los PRPs.

Pero, ¿qué es un PRP? Hemos dicho antes que PRP significa Parte Potencialmente Responsable y hemos visto brevemente hasta dónde alcanza su responsabilidad. Pero, ¿cuál es el exacto alcance de la definición de "PRP" y cuándo se genera su responsabilidad? La respuesta está en la propia norma.

Para CERCLA (23), PRPs son:

- El dueño u operador de una instalación que presenta contaminación con sustancias peligrosas o que la genera, independientemente de que hubiera participado en la disposición de las sustancias que generan la contaminación. La responsabilidad alcanza tanto al dueño de la instalación o sitio tanto como a su operador (por ejemplo si el sitio estuviera alquilado). Esta definición incluye a los gobiernos tanto estatales como federal y municipal;

- la o las personas que tenían tal carácter al tiempo de las "descargas" de la sustancias que generaron la contaminación, aún cuando ya no tuvieran instalaciones en el sitio, o hubieran transferido su propiedad o tenencia, a cualquier título;

- la o las personas encargadas de la disposición final y tratamiento de las sustancias;

- y el transportista que transportó esas sustancias.

Es decir, que entre los PRPs se encuentran todas las personas vinculadas con la gestión de las sustancias desde su generación hasta su disposición final (24).

¿Cuándo estas personas son responsables? La norma requiere que se reúnan 3 requisitos:

- a) Que exista una "descarga o amenaza de descarga" (25);

- b) Que exista una instalación, desde la que se hace la descarga; y

- c) Que se trate de una sustancia peligrosa.

Veamos brevemente estos requisitos:

- a) Por descarga o amenaza de descarga se entiende no sólo la liberación de un contaminante al ecosistema sino la mera posibilidad de que esto ocurra. La jurisprudencia ha interpretado muy ampliamente esta definición, debatiéndose largamente si deben o no incluirse las inmisiones involuntarias (26).

- b) Instalación: Aquí nuevamente el rol de la jurisprudencia ha extendido el concepto de "instalación", alcanzando no sólo a instalaciones industriales o incluso inmuebles, sino también a sitios en los que nada había construido, y a vehículos y buques.

- c) Sustancia peligrosa: la definición de CERCLA de este término comprende una amplísima gama de sustancias, materiales, residuos, gases, y demás sustancias en general, pero excluye expresamente, como ya viéramos, al petróleo (27) (exclusión que alcanza al petróleo crudo, a la gasolina y al gas natural). La exclusión del petróleo del alcance de CERCLA tiene directa repercusión sobre los derrames producidos por las instalaciones subterráneas de almacenamiento de combustibles (USTs) (28) en la jerarquía de CERCLA (29).

Combinando los elementos hasta aquí vistos, podemos decir que una persona responderá económicamente por la remediación de un sitio contaminado si: a) es un PRP, b) ha habido una descarga, de c) una sustancia peligrosa, d) proveniente de una instalación; y el alcance de su res-

ponsabilidad será: a) objetiva; b) solidaria (30), pero con acción de asignación, c) por los costos de remediación del sitio.

VI. El "Fondo de Compensación Ambiental". Apuntes

Ya hemos dicho que la Ley 25.675 de Política Ambiental Nacional, instituyó mediante su artículo 34 el Fondo de Compensación Ambiental (FCA). Dice la norma:

"Créase el Fondo de Compensación Ambiental que será administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción y estará destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente.

Las autoridades podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado.

La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por una ley especial".

Esbozaré a continuación algunos "apuntes" sobre esta disposición, muchos de ellos reflejando mas dudas que certezas, las que —entendiendo— serán despejadas (así es dable esperar) por la "ley especial" que deberá sancionarse para su implementación.

1. En principio diré que, contrariamente a lo que ocurre con Superfund, pareciera que se trata el presente de un fondo genérico, es decir, no parece estar limitado a cuestiones ambientales vinculadas con sitios determinados, sustancias específicas, afecciones al ambiente o a la salud particulares. Los destinos de los fondos que lo integran son la garantía de la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos sobre el ambiente, etcétera, actividades por demás amplias (mas aún como se encuentran enunciadas en la Ley) como para que alcancen a cualquier acción del Estado en relación a la temática ambiental.

Ante tal extensión, la pregunta surge inevitablemente: ¿no deberían tales altos objetivos ser solventados por el presupuesto de la Autoridad de Aplicación Nacional y por los presupuestos que las diversas jurisdicciones destinen a sus correspondientes oficinas ambientales? Si no es así, ¿cuáles otros son los destinos que dicha Autoridad de Aplicación da a los recursos derivados a la misma? ¿Podrán, por ejemplo solventarse, con estos fondos, gastos ordinarios de funcionamiento, contratación de servicios, asesores, etcétera, o deberían entenderse los mismos como cuentas afectadas exclusivamente a la remediación de sitios contaminados?

Me adelanto aquí a decir que la posible afectación de dichos fondos a otros fines distintos a la remediación de sitios contaminados (y acciones conexas con la misma) —mas allá de su eventual cuestionamiento a la luz de la norma de creación— sólo augura un más inmediato fracaso del sistema, ya que dada la actual situación de desfinanciamiento del sector público es muy probable que esos fondos —así empleados— se pierdan en los meandros de la administración.

2. Otra pregunta interesante, cuya respuesta ha sido también delegada a la norma reglamentaria, es cuál será el origen de los fondos que integrarán el FCA y, en definitiva, si el FCA es un Fondo Federal (integrado por los fondos federales que se destinen a tal fin, más los fondos provinciales respectivos), o si se trata de un Fondo Local que se integra con recursos de cada jurisdicción (por ejemplo las multas que se apliquen), como pareciera sugerir de la propia ley, al decir ésta que será adminis-

trado por la Autoridad competente de cada jurisdicción (sobre la que podría decirse que no necesariamente ha de ser la autoridad ambiental, sino —por ejemplo— podría ser la de hacienda o similar).

Entiendo que, dado que el Estado Nacional no podría imponer a las provincias cómo administrar sus presupuestos o a qué gastos destinar sus ingresos, no podría determinar que éstas destinasen fondos (cualesquiera fueran) al FCA. Por lo tanto, el FCA debería ser integrado con fondos federales.

Si los fondos fueran federales, me detengo aquí a preguntarme ¿cómo habrán de llegar los mismos a las respectivas autoridades locales, cómo será la distribución (por ej. en base a índices de impacto ambiental)? Mas aún, tratándose de una cuestión eminentemente local, ¿qué debemos entender por "autoridad competente de cada jurisdicción": las provinciales o las municipales?

3. A diferencia de lo que ocurre con Superfund, el FCA es administrado por la autoridad competente en cada jurisdicción. De esta manera se pierde o se diluye la idea de "Política Ambiental Nacional" que la propia norma enarbola y —en aras del federalismo— se pierde el sentido integrador del sistema (que incluye —en su par norteamericano— la confección de la National Priorities List, la que aquí desaparece).

Con estas perspectivas, la aspiración a una "Política Ambiental Nacional" parece cada vez más utópica.

4. Los fondos del FCA pueden destinarse, previa aprobación de las autoridades respectivas, a financiar las acciones de reparación tendientes a minimizar el daño generado.

Cabe aquí recordar que en el sistema del Superfund no se cuenta con una disposición como la del art. 41 de la Constitución Nacional que dispone que el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer. En el régimen nacional, esta obligación de recomposición recae sobre el autor del daño, en tanto en el sistema de Superfund la responsabilidad recae sobre los PRPs (no necesariamente "autores" del daño).

Cabe preguntarse entonces ¿cómo las autoridades provinciales destinarán los fondos a la remediación de un sitio, y mediante qué acción los recuperarán de terceros (diferentes del causante del daño), cuando una norma de ralgambre constitucional impone la obligación de remediación sólo sobre este último? ¿Qué funcionario se atreverá a destinar fondos a la remediación de un sitio si no ha —previamente— demandado al eventual contaminador —principal obligado a recomponer— y agotado las acciones contra el mismo?

5. Finalmente me pregunto ¿qué parámetros utilizará la autoridad respectiva para "recomponer" el daño ambiental que se hubiere causado? ¿Cuáles serán los estudios que se utilizarán de referencia? O, lo que es algo similar, la "recomposición ambiental" que financiará el FCA, ¿será una *in integrum restitutio* (31)?

VII. Conclusión

Como adelantara, puede observarse que estos apuntes contienen más incertidumbres que certezas. Esperemos que las autoridades respectivas den respuestas a las mismas a través de una reglamentación que —dejando de lado la pernicioso costumbre de copiar legislación extranjera, que se ha observado reiteradamente en materia ambiental— acometa la cuestión desde una óptica innovadora, práctica, audaz y que redunde en normas aplicables a la delicada temática de la recomposición ambiental. Lo contrario, condenaría al Fondo de Compensación Ambiental a una efímera, fútil y penosa existencia. ♦

NOTAS

(18) HIRD, citando a la EPA estima que unos 2.500 sitios se incorporan al sistema anualmente. Para 1994 CERCLA, el sistema computarizado que reúne la información acerca de los sitios postulados para su ingreso a CERCLA, contenía unos 35.000 sitios.

(19) Habitualmente se utiliza el Hazard Ranking System (HRS), admitiéndose el ingreso a la NPL de los sitios con un HRS superior a 28,5 puntos sobre 100 posibles.

(20) Conocido como RI/FS, *Remedial Investigation/Feasibility Study*.

(21) Llamada "abatement action". Ver CERCLA § 106 (a).

(22) GABA, Jeffrey M. "Environmental Law". Black Letter Series. West Publishing Co. 1994, pág. 173.

(23) CERCLA § 107 (a).

(24) Conforme el principio "cradle to grave", o "de la cuna a la tumba" aplicable a la gestión de residuos peligrosos o especiales.

(25) *Release or threat of release*, en el vocabulario de la norma.

(26) Véase, por ej. "State of New York vs. Shore Realty Corp.", 759 F.2d. 1032 (2da Circ. 1985).

(27) CERCLA § 101 (14).

(28) Significa una *underground storage tank*.

(29) En nuestro ordenamiento jurídico se denominan "SASH", por Sistemas de Almacenamiento Subterráneo de

Hidrocarburos, y están regulados por el Dec. 2407/83 y las Res. SE 419/93 y 404/94.

(30) Véase "United States EPA vs. MONSANTO Co.", 858 F.2d. 160 (4th. Circ. 1988).

(31) Concepto que entiendo no resulta aplicable al derecho ambiental, pero puede servir a modo de chispa iniciadora de la discusión sobre el tema del alcance de la recomposición ambiental.

Sociedad Civil: Tras un derecho a participar en el ALCA?

POR MARÍA AMPARO ALBÁN (*)

Es por muchos conocido que los gobiernos en todos los países del mundo siempre han tratado de legitimar sus actuaciones comunicando a la sociedad civil de forma tardía los resultados de sus negociaciones y revelando solo aquellos detalles poco o nada controversiales. Hasta que, cuando la realidad se hace evidente ya aplicada la "teoría de los hechos consumados" ésta habría brindado a los gobiernos márgenes aceptables de resignación y tolerancia por parte de sus ciudadanos.

Es muy fácil aceptar algo que no se conoce pues las expectativas pueden ser favorables cuando se aplican las estrategias correctas de difusión. Pero en el mundo globalizado donde la información juega un rol preponderante es difícil seguir cubriendo a las negociaciones comerciales con misteriosos velos como hace décadas, exitosamente aplicados para negar el derecho de opinar, decidir y vetar acciones que podrían provocar impactos importantes en la colectividad.

Las democracias del continente deben velar por la obtención de acuerdos igualmente satisfactorios para todas las partes, pues de lo contrario estos no serán sostenibles en el tiempo, y se correrá el riesgo de enfrentar crisis de legitimidad que podrían poner en riesgo la gobernabilidad.

CRISIS DEL SISTEMA INSTITUCIONAL - POLITICO

Pero ¿qué ha desatado esta fiebre por la participación de la sociedad civil en el continente americano y en el mundo? Los argumentos esgrimidos por algunos han encontrado un responsable en la crisis del actual sistema político-institucional. Y esto parece tener mucho sentido si analizamos la evolución del Estado Benefactor Moderno — *Welfare State* — hacia modelos de Estados Policiales en donde éste solo se ocupa de dictar las reglas del juego, un nuevo estilo de Estados en el que es necesario dejar al libre mercado la libertad necesaria para producir prosperidad económica.

Pero ¿qué pasó con esos roles de protección social que tenía el estado? Esos roles postergados fueron asumidos en la gran mayoría de países en desarrollo por organizaciones no gubernamentales que sin fines de lucro y multiplicándose al amparo de la cooperación internacional — la que le reconoció en muchos casos más eficacia que a los Estados — se tomaron para sí las obligaciones de protección y desarrollo social. No tardaron en aparecer nuevas necesidades que llenar, dentro de las cuales el garantizar una actuación local y global para combatir las amenazas ambientales fue importante, sobre todo cuando el Estado carecía ya de las herramientas necesarias para garantizar la preservación de un medio ambiente libre de contaminación, que no sean las medidas de comando y control en ejercicio de su potestad regulatoria cuando le era posible.

En suma, la desinversión estatal de los nuevos modelos fiscales propuestos por el neoliberalismo dio paso a esquemas alternativos y dejó espacios vacíos que no tardaron en ser ocupados por grupos de personas que sin ser parte de la estructura del Estado, en la mayoría de los casos con identidad institucional privada, sin fines de lucro, de naturaleza autónoma y voluntaria, demostraron efectividad e independencia para cumplir esos roles que el Estado no estaba dispuesto a cumplir.

DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A la hora de entender por qué un grupo de organizaciones no gubernamentales reclama para sí un derecho a participar en procesos liderados por los gobiernos, surgen en algunos la pregunta sobre si en realidad es necesaria dicha participación, considerando al fin y al cabo, que los gobiernos son en democracia los legítimos representantes de sus ciudadanos y además electos por votación popular. Partiendo del criterio de que el Estado somos todos, y de que los gobiernos representan a su pueblo ¿qué participación adicional se puede legítimamente pretender?

Este interrogante aparentemente superficial surge de un argumento — en apogeo a finales del siglo 18 — que cada vez cae más en desgracia: el de que los gobiernos representan a sus pueblos. En la concepción de las democracias modernas — en especial en Latinoamérica — no hay constitución alguna que no pregone el sistema de representación popular a través del voto directo. Si bien este ha sido sin duda un avance significativo de los tiempos modernos, estamos frente a otro salto evolutivo en cuanto a las formas de gobierno se refiere. Ya la representación no es suficiente y cada vez más la sociedad demanda sistemas efectivos de participación directa. La herencia griega nos demuestra que en sociedades con iguales niveles culturales es posible.

La muestra de lo anterior es la inclusión en las Constituciones más modernas de América Latina novedosos sistemas de representación popular — veedurías y defensorías — y la evolución de derechos civiles, políticos y sociales hasta el grado de verse forzadas a importar figuras jurídicas de otros sistemas como la de los derechos difusos para adaptarse a las crecientes necesidades sociales en cuanto a participación se refiere.

En conclusión, no es posible considerar la necesidad de participación de la sociedad civil aislada del concepto de constante evolución de la democracia moderna, y en la capacidad de introducirle correctivos que la sigan validando como única forma de gobierno que el mundo civilizado conoce.

¿POR QUÉ LA GLOBALIZACIÓN NO PUEDE PREScindir DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL?

Si partimos de las dos premisas anteriores y aceptamos que las ONG o espacios similares de participación surgen como respuesta al incumplimiento de tareas que el Estado en su nuevo rol no está en capacidad de asistir, y que la democracia ha evolucionado hasta generar espacios que garanticen más participación directa en momentos en que los gobernantes no han sabido responder a sus mandatos, no será difícil inferir que para que los procesos de liberalización comercial regionales y multilaterales tengan sustento, es necesario garantizar una efectiva y transparente participación de la sociedad civil.

Los actuales procesos de negociación comercial vienen acompañados de forma tácita por complejos procesos de negociación financiera internacional que la realizan cada país por separado para poder obtener su calificación internacional de que "son países aptos para invertir". Y en la actual situación económica internacional en que la inversión extranjera ha sido visualizada como la única alternativa de desarrollo económico de los pueblos, ningún acuerdo comercial ha pensado en omitir negociar el tema, el cual constituye uno de los puntos más álgidos de este acalorado debate. Inversión a la que se le debe brindar condiciones favorables y a la cual el Estado abre camino.

El nuevo esquema liberalizador propone al Estado dejar todos aquellos roles que le son ajenos a su naturaleza y dejar al sector privado — en su mayoría capitales transnacionales — la tarea de invertir en bienes y servicios públicos y en obras de infraestructura, etc. Entonces en una sociedad en la que el Estado ha dejado al sector privado la generación de riqueza y cuando el libre mercado no ha probado ser socialmente equitativo y ambientalmente eficaz, la sociedad civil organizada deberá seguir asumiendo esos roles por compensación hasta que el Estado alcance posiciones que le permitan destinar importantes sumas de su presupuesto a los temas sociales y ambientales que en la actualidad ha relegado en la mayoría de países Latinoamericanos. Sin duda habrá más de una voz que reclamará con toda razón que el Estado moderno no deberá jamás resignar el cumplimiento de sus roles sociales y ambientales, pero la realidad ha demostrado tener argumentos financieramente más poderosos por el momento. Si no echemos un vistazo a la evolución de los presupuestos de los estados en materia social.

Adicionalmente la participación es necesaria para darle sustento democrático a los procesos de negociación comercial, en momentos en que surge "una sociedad civil informada" que demanda transparencia de los actos de gobierno para que sean legítimos en cuanto representen las verdaderas aspiraciones de los pueblos y tengan el respaldo, y en consecuencia la perdurabilidad necesaria para crear expectativas favorables en los diferentes países de la región. Este "empowerment" de la sociedad civil a través de las últimas décadas ha generado una importante masa crítica capaz en muchos casos, de colaborar con los gobiernos en objetivos específicos y técnicos en las negociaciones comerciales.

Finalmente, la participación de la sociedad civil es un ejercicio de democracia participativa hacia la que deben evolucionar los estados modernos y que deberá auto-regularse para encontrar condiciones de participación homogéneas para todos los grupos de interés.

EL DERECHO A LLAMARSE SOCIEDAD CIVIL

Recientemente se han podido observar crecientes tensiones respecto a quiénes se pueden denominar sociedad civil, especialmente frente a las reuniones del ALCA. Se ha podido observar en varios foros, incluyendo en la OMC, que en las reuniones de la sociedad civil también se encuentran organizaciones de empresarios, junto a sindicatos y organizaciones no gubernamentales de diferente índole y pretensión.

La pregunta que subyace al derecho de auto-denominarse sociedad civil es si es posible en realidad que la sociedad civil tenga una voz unívoca. Y la respuesta parece sencilla. La sociedad civil mas que un sector es el poder de organizarse de los ciudadanos en pos de un bien común, y en consecuencia existirán tantas opiniones como grupos de individuos que de forma organizada y pacífica busquen espacios de interacción para dejar en claro sus posiciones frente a los gobiernos.

La participación tiene por definición que ser variada, multidisciplinaria y multisectorial. La participación masiva y unívoca que se expresa en líderes determinados, toma lugar en las urnas y no debemos confundir la participación con la representación popular, esta segunda se expresa a través del voto. La participación es independiente y autónoma, y sobre todo no debe responder a interés político alguno.

Deberán existir modalidades de participación, tenemos por ejemplo una participación resistente o reactiva a través de la cual grupos de

presión demuestran su rechazo a un proceso, plan o idea, y una participación interactiva que pretende atención a ciertos problemas y respuestas claras e inmediatas sobre la base de propuestas. También existen grados de participación en los cuales habrán grupos de interés que manifiesten un concepto político general sin atender a detalles y otros que reparen en detalles y tengan la posibilidad de arribar a discusiones más técnicas.

Todas estas manifestaciones son necesarias y no deberán ser excluyentes. Ninguna es mejor que la otra, todas dibujan el espectro amplio de opiniones prevaletentes al interior de cada sociedad.

EL RETO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ALCA

Basados en los recientes sucesos que se dieron en la Reunión Ministerial de Québec - Canadá en el 2001, y siguiendo la evolución del tema hasta la reciente Reunión Ministerial de Quito, podemos decir de forma categórica que la sociedad civil ha encontrado espacios propios y necesarios para llamar la atención de los gobiernos. Los diferentes grupos que hemos seguido el tema con interés hemos visto la evolución por parte de los gobiernos desde intolerancia y subestimación de la sociedad civil, hacia una invitación a ocupar un espacio y expresar sus ideas. Una interesante muestra de ello se pudo apreciar en la Reunión Ministerial de Quito, donde se encontró un espacio de interacción directa entre los Ministros del ALCA y los diferentes representantes de la sociedad civil interamericana.

Sin embargo, de ello quedó demostrado que es todavía preciso desarrollar mecanismos más adecuados para dar paso a la participación informada entre diferentes grupos de interés que respetando el derecho ajeno a disenter, puedan expresar conjuntamente sus opiniones. Queda por ver qué efecto surten las recomendaciones entregadas y declaraciones realizadas, y si el proceso de negociación es capaz de analizarlas con cuidado y de dar respuestas en el plano local y regional a las importantes interrogantes planteadas en esta ocasión a los ministros del ALCA.

El reto de las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar una participación efectiva pasa por desarrollar mecanismos de participación y consulta a nivel nacional que puedan alimentar los procesos de consulta regional, y por la necesaria tarea de difundir transparentemente los temas de negociación y elevar los niveles de conocimiento de la ciudadanía para motivar una participación informada que sea capaz de argumentar sus disensos y hacer recomendaciones que puedan ser tomadas en cuenta, y no desestimadas fácilmente bajo el uso de argumentaciones de carácter político.

Pero este reto es también de los gobiernos individualmente considerados que solo han tomado conciencia de la existencia de la sociedad civil cuando en importantes reuniones internacionales ésta se hace ostensible en las calles de las ciudades. Los gobiernos deben viabilizar la participación de la sociedad civil a nivel local y conjuntamente con ella crear espacios de discusión que sustenten a nivel doméstico lo que se discute y hace en foros internacionales.

Y por supuesto este reto pasa también por crear un mecanismo efectivo, directo y transparente al interior del ALCA que viabilice las preocupaciones existentes, a las cuales se otorgue mecanismos formales de seguimiento y rendición de cuentas a nivel regional. Queda pendiente ver si los gobiernos aceptan este reto. ♦

NOTAS

(*) María Amparo Albán es abogada, es abogada, especialista en Derecho Ambiental y Directora de CÉDA - "El centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental".

LA LEY

Suplemento
DE DERECHO AMBIENTAL

8 Buenos Aires, lunes 14 de julio de 2003

En un acto con autoridades y especialistas en medio ambiente

Lanzaron en La Plata el Foro abierto de Derecho y Ética Ambiental (FADEA)

El Foro Abierto de Derecho y Ética Ambiental, (FADEA), una nueva organización no gubernamental especializada en el Derecho Ambiental, fue presentado en La Plata durante un acto que contó con las presencias del Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Ing. Carlos Merenson y del Subsecretario de Política Ambiental bonaerense, Ing. Adolfo Boverini.

La Dra. Cristina Maiztegui, especialista en Derecho Ambiental e impulsora de la ONG, explicó que "las actividades de FADEA se centrarán en la promoción de debates, foros de discusión, seminarios, realización de proyectos de protección ambiental y otras propuestas que surjan con el objetivo de ambientalizar el derecho para defender la vida y lograr una sociedad más justa".

La presentación tuvo lugar en el Centro Cultural Islas Malvinas, de la capital provincial, oportunidad en la que también disertaron el Dr. Néstor Cafferatta, notable jurista vinculado a la proble-

mática medioambiental, y Antonio Elio Brailovsky, Defensor del Pueblo Adjunto de la ciudad de Buenos Aires y reconocido ambientalista.

En su exposición, Merenson destacó que "una naciente ética de la sustentabilidad se está gestando basada en el replanteo en la relación entre sociedad y naturaleza y que tiene como desafío promover la utilización de los bienes y servicios ambientales para el bien común y para la satisfacción de necesidades básicas, reorientando así las acciones públicas y privadas hacia un futuro justo y sustentable".

El funcionario sostuvo que frente a "las crisis de modelos económicos, tecnológicos y culturales que han depredado la naturaleza y degradado el ambiente al privilegiar modos de producción y estilos de vida insustentables, debe lograrse un cambio necesario para el que serán importantes organizaciones como FADEA".

En tanto, Boverini resaltó la idoneidad de la Dra. Maiztegui al manifestar que el nacimiento

de la ONG es un "hecho altamente auspicioso que vale la pena respaldar, máxime porque este hecho se da en el ámbito de la Provincia".

El Dr. Cafferatta se refirió en su intervención a los derechos difusos o de incidencia colectiva reformulados por la Constitución del año 1994, "ya que desde esos cambios todo está en revisión en nuestra legislación". "El derecho ambiental es mixto: tiene componentes del derecho privado y del público", dijo el jurista, quien agregó que "los operadores jurídicos tienen hoy el desafío de adaptar el derecho clásico a las necesidades más básicas del hombre".

Instó a los "operadores jurídicos como abogados y jueces a 'aggiornar' los conceptos del derecho clásico para dar respuestas más adecuadas a las necesidades primarias del hombre, lo que supone un cambio copernicano en la visión actual del Derecho para solucionar urgentemente la problemática medioambiental".

Antonio Brailovsky destacó el rol del Foro al mencionar que "hoy en día hay algunas cosas estructurales que no están funcionando bien" y resaltó que son las ONG las que deben actuar "porque tienen el rol de hacer despertar las conciencias", ya que "a veces es necesario pinchar a la sociedad, mirando las cosas desde otro lado y caminando por ese delgado filo de la navaja que significa no estar ni tan adentro de un sistema que te absorbe ni tan afuera que no se pueda hacer nada".

"Es necesario que alguien haga ruido y haga re-ver ciertas cosas para generar respuestas institucionales", dijo el especialista, para quien "el rol de las ONG no debería ser blando ni tampoco inútilmente terrorista: es marcar cosas que no se pueden decir desde adentro pero que lleven a la reflexión y a la revisión".

La Plata, 5 de mayo de 2003. - Agradeceremos su difusión.



Premio de Monografía Adriana Schiffrin

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), realiza su segunda convocatoria al Premio de Monografía Adriana Schiffrin sobre gobernabilidad y desarrollo sustentable.

Plazo de presentación: 05/08/03

Informes sobre Bases del Premio:
4783-7032 (#217) / premio@farn.org.ar

www.farn.org.ar/premio/bases.html

Premio de monografía Adriana Schiffrin

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), a través del Área de Investigación y Capacitación, realiza su segunda convocatoria al Premio de Monografía Adriana Schiffrin, con el objeto de fomentar la investigación y profundización en los temas de la gobernabilidad para el desarrollo sustentable.

El Premio de Monografía Adriana Schiffrin pretende recordar y rendir homenaje a una mujer excepcional que, hasta hace pocos años, compartió con nosotros sus sueños y pasión por el ideal de la conservación del ambiente y la promoción del desarrollo sustentable, con la esperanza de que su simiente se disperse entre los sueños de las nuevas generaciones.

PARTICIPANTES: Podrán participar de este concurso jóvenes de hasta 35 años con formación académica y/o experiencia profesional o laboral, en temas de gobernabilidad y desarrollo sustentable.

PLAZO DE PRESENTACION: 05 de agosto de 2003

PREMIOS: 1° - Diploma y premio en pesos equivalente a US\$ 1000; 2° - Diploma y premio en pesos equivalente a US\$ 500; 3° - Diploma.

FARN publicará las monografías premiadas

INFORMES: Tel. 4783-7032 (#217) c-elect: premio@farn.org.ar

BASES COMPLETAS: <http://www.farn.org.ar/premio/bases.html>

Ing. Mario Maini

Sentido Reconocimiento y Homenaje

La SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE de la Nación mediante Resolución 473/03 asignó el nombre de Ing. Mario Maini a su Centro de Documentación y Biblioteca como reconocimiento y homenaje a la labor cumplida por el ex funcionario recientemente fallecido.

El Ing. Agr. Mario Maini desempeñó en el período 1994/1999 un importante trabajo para el fortalecimiento institucional del sector ambiental que contribuyó notoriamente en la consolidación del CONSEJO FEDERAL DE MEDIO AMBIENTE, el SUBGRUPO 6 MEDIO AMBIENTE MERCOSUR, el FORO DE MINISTROS DE MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, el SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL NACIONAL y el REGISTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES AMBIENTALISTAS, así como en la instalación y desarrollo de procesos de coordinación y construcción de consensos en los ámbitos regionales e internacionales.

El homenaje expresa a su vez una clara y explícita demostración del reconocimiento de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y todo su personal para quien por sus valores humanos, capacidad, compromiso y esfuerzo supo, desde el sector público, gestionar con honestidad y lealtad, respetando las diferencias conceptuales y por sobre todo privilegiando el bien común.

Nueva publicación:

Turismo sustentable ¿Es posible en argentina?

POR PAMPI ZEBALLOS DE SISTO (*)
CON COMENTARIOS DE MARIO RUSSAK

Turismo Sustentable es un trabajo que aborda el desafío de lograr un desarrollo turístico, preservando a su vez el acervo natural que le sirve de sustento material. El trabajo es encarado desde la óptica del desarrollo sustentable y considera los importantes impactos ambientales que posee la actividad turística, y en particular las perspectivas para el mediano y largo plazo, considerando que la conservación de la naturaleza, más allá de su imperativo ético, reviste importancia como objetivo económico. La obra cuenta además con las colaboraciones de Claudio Bertoni, Josefina Pecora, María Cela Agostti, Albina Lara, Matías Cervellera Agrelo y Hugo Vecchiet. (Ediciones Turísticas de Buenos Aires, año 2003).

(*) Pampi Zeballos de Sisto es el seudónimo de María Cristina Zeballos de Sisto.