LA LEY

FARN

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Buenos Aires, jueves 22 de noviembre de 2001 **Año VIII Nº 5** ISSN 1636-0022

Necesitamos una defensa ambiental inteligente

ESCRIBE: CLAUDIO BERTONATTI (*)

"Tengo noticias sobre los últimos acontecimientos de mi tierra, en lo político. Un amigo de París me informó detalladamente. Es lamentable la ceguera de los gobernantes. Es un mal negocio para ellos obrar así, y además, fundamentalmente, es un desprestigio para la Nación. Se empobrece el sentido moral, del que tanto necesita mi país para poder proclamar el orgullo de una riqueza superior al trigo y a las vacas. Mi país, como muchos países sometidos al capitalismo internacional, está en plena crisis económica. Duramente, será manejado el destino de esta etapa. Y pasará. Pero la crisis del sentido moral no pasa así nomás. ¡Queda como un mal endémico y hace un terrible daño, dentro y fuera de las fronteras nacionales! ¡Eso debieran cuidar los que dicen amar a la Patria!"

Atahualpa Yupanqui (carta fechada en Budapest, el 27 de noviembre de 1949)

A pesar de que pasaron más de 50 años de la situación citada por Yupanqui, la descripción nos resulta familiar, más si extendemos esa ceguera al terreno ambiental y a sus protagonistas de los tres sectores del país: los del Estado, del empresariado y del sector social o del de las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Año VIII – Nro. 5

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Consejo de Redacción

Director

JUAN RODRIGO WALSH

Secretaria de Redacción

ALEJANDRA RIOS

Miembros

María Eugenia Di Paola

Marcela Flores

Aída Frese de Reca

María del Carmen García

Gustavo González Acosta

Diego Kravetz

Andrés Napoli

Fabiana Oliver

Augusto Paz

Marta Rovere

Coordinadora del Centro de Información

Patricia Aizersztein

Correspondencia:

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

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

Con frecuencia, los problemas ambientales tienden a ser presentados públicamente con un estilo simplista, cuando no pueril. Desde los medios, se tiende a identificar a "los malos de la película" y es ahí cuando también se buscan "actores" que puedan representar el papel de "los buenos" o "justicieros". Por supuesto, no falta quien —de uno y otro lado— se presta a desempeñar ese "papel". Porque al decir de Yupanqui, "están los que cantan para la tradición y los que cantan para el micrófono". También, es real que existe una presión periodística para que el entrevistado de turno diga lo que el público quiere escuchar o consumir y no lo que se tiene que decir, que no siempre es espectacular, sencillo o efectista, por más metáforas que uno quiera buscar.

El camino hacia la búsqueda de la verdad o de la justicia está minado de obstáculos. En realidad, está minado, lo que es mucho decir. Minado, porque nada es más fácil que buscar los "blancos" y los "negros", dejando de lado la amplia gama de "grises". Es ahí cuando el que obra con franqueza pisa la mina y desaparece de escena, para dar lugar a quien pueda ocupar el anhelado nicho "amarillista". Sin duda, parte de esta situación se nutre en la ingenuidad con que muchos consideran a los grandes medios de comunicación, como si fueran instituciones imparciales, paradigmáticas de la búsqueda de la verdad y casi científicas, perdiendo de vista que en la enorme mayoría de los casos se trata de empresas, que tienen su poco ingenua carga de intereses políticos y económicos en juego. Intereses que justamente suelen interferir con un análisis objetivo para presentar la realidad.

Un ejemplo de esto lo he observado en la posición de algunos "ecologistas" ante el tráfico de fauna, cuando se manifiestan en contra de todo tipo de comercio, sea legal o ilegal, sustentable o irracional, igualándolos a todos y esgrimiendo sólo argumentos sensibleros, desnutridos de la realidad social de mucha gente y restringiendo la aplicación del "uso sustentable" sólo a la teoría.

Aspiro a que estos comentarios no sean percibidos como una crítica insinuada. Porque es un ataque. Y un ataque que no está destinado sólo a los periodistas amarillistas o a los medios que los contratan, sino, especialmente, a mis colegas, los que "cantan para el micrófono" y a los que en su anhelo vedetista terminan "enfermos de importancia". Se olvidan (si la tuvieron) de la motivación original por la cual se enrolaron en la causa ambiental, porque dedican demasiado tiempo y esfuerzo a sí mismos. La verdad es que lo siento mucho. Pido disculpas por personalizar tanto esta nota, pero me sentiría un poco cobarde decir esto usando otra persona gramatical.

Luego de regar la pólvora, me interesa encender el fósforo.

Los verdaderos "héroes" del ambientalismo, en realidad, debemos buscarlos en las filas "enemigas". Entre los industriales que necesitan producir y lo hacen con el menor impacto ambiental; entre los comerciantes de fauna, cazadores o pescadores que se mantienen al margen de la ilegalidad; entre los funcionarios públicos honestos rodeados de corrupción; o entre los periodistas serios que trabajan rodeados de los que buscan "sangre". Porque son ellos los que superan el "no podemos", "no sabemos", "veremos qué podemos hacer" o el "habrá que ver". Desde el lado de las ONGs tampoco es fácil hacer las cosas bien, pero creo que menos difícil que en los casos anteriores, donde el reconocimiento suele ser más mezquino. A veces, parecemos lo que Enrique Richard suele llamar "la Sociedad de los Aplausos Mutuos", refiriéndose a las instituciones ambientalistas que entregan premios a sus pares o que organizan reuniones y congresos para aplaudirse luego de cada presentación. Tiene mucha razón.

La verdad es que no hay una sola manera de ver un conflicto ambiental, y distintas miradas, desde distintos sectores, contribuyen a armar el rompecabezas. Por lo tanto, la construcción de una solución debe contar con una participación multisectorial. Si aceptamos la necesidad de escuchar a todos los protagonistas, los que están de uno y otro lado del problema, tendríamos una idea bastante aproximada y más objetiva sobre el conjunto de hechos y circunstancias que dan forma a la realidad. Creer que "la solución" la tenemos sólo los ambientalistas es un disparate. Lógicamente, sentarse a analizar, debatir, discutir y buscar propuestas superadoras tiene mucha menos espectacularidad periodística que levantar la voz, los brazos y pancartas con un pensamiento y actitud intransigentes. Eso está claro. Pero es en esos momentos cuando habrá que reconocer a los que trabajan "por el oro" (buscando recaudar socios o fondos, por ejemplo), "por el bronce" (para satisfacer su orgullo personal o institucional) o por la causa ambiental, que es el lugar de menor "lucimiento" para los "enfermos de importancia".

No quiero terminar esto sin ratificar mi convicción en la necesidad de contar con lo que podríamos denominar "una defensa inteligente". No quisiera que se entienda que la inteligencia es una expresión pedante, sino anhelada. Y lo ratifico porque me consta que ha dado muy buenos resultados para la conservación de la naturaleza. En particular, para aquellos casos "terminales", como lo parecía aquel protagonizado por dos gasoductos que atravesaron el noroeste de la Argentina hace no mucho tiempo atrás. Cuando ya no había más espacio (o dinero) para pagar solicitadas o avisos "ecologistas", cuando ya se habían agotado las instancias legales

(Continúa en pág. 2) ➤

(*) Claudio Bertonatti, Naturalista y museólogo. Actualmente se desempeña como Coordinador del Depto. de Información y Educación Ambiental de la Fundación Vida Silvestre Argentina. También es docente de la Escuela Argentina de Naturalistas y del Centro Especializado para la Enseñanza de las Ciencias y las Artes (CEPEC) de Buenos Aires.

Editorial

El año 2001 ha sido un periodo con acontecimientos significativos, desde lo político y desde lo económico, tanto en el ámbito local, como en el internacional. Las marchas y movilizaciones contra la "globalización" en las diversas cumbres económicas de las naciones desarrolladas, reflejan los cuestionamientos e incertidumbres que muchas personas sienten por el rumbo que toma la sociedad actual. En estas latitudes, las manifestaciones en contra del "modelo" son en cierta forma la imagen especular de esas mismas dudas respecto del mercado y la sociedad, que se manifiestan en los países desarrollados.

A una decada del fin de la historia que anunciara Fukuyama, muchos problemas que creíamos del pasado retornan para plantear nuevos desafios que, quizás ingenuamente, habíamos creído superados. Las necesidades basicas insatisfechas o la creciente desigualdad que existe en muchos países en vias de desarrollo, son recordatorios emblemáticos de lo mucho que resta por recorrer, en aras de una sociedad mas equitativa y sustentable.

Los acontecimientos terroristas de setiembre pasado, terribles por su irracionalidad, son seguramente un reflejo también de las tensiones culturales que afloran en un mundo que se transforma a pasos acelerados. A nuestro juicio encuadrar el fenómeno del terror internacional en una matriz de fanatismo fundamentalista frente a la "satanización" paradigmática de occidente, constituye un exceso de simplificación. Despues de todo, muchos de los terroristas se han formado dentro de los patrones del modelo liberal de mercado y han sabido utilizar sus propias herramientas institucionales para atacarlo.

Sin embargo, no es menos cierto que son muchas las personas que sienten e intuyen que por detrás del fanatismo extremo de algunos, yacen las frustraciones de quienes son excluidos de un sistema mundial globalizado. Si estas frustraciones acumuladas de quienes se sienten fuera del sistema, son ignoradas en forma sistemática, existirá muy poco incentivo para mantener los términos del conflicto dentro de un marco social y económico, aceptado por todos. Preservar la vigencia de este verdadero "contrato social" entre los sectores que integran la comunidad global es de vital importancia y hace a la sustentabilidad de las relaciones políticas y sociales futuras.

Garantizar esta sustentabilidad o gobernabilidad es, a nuestro juicio, uno de los desafíos culturales mas grandes de los próximos años. La preocupación trasciende los ámbitos académicos o de las organizaciones no gubernamentales indentificadas con las cuestiones ambientales o de equidad social. En este sentido la aparición de numerosas iniciativas empresarias ligadas a promover la responsabilidad social, o las conductas éticas dentro del mercado, constituye una saludable reacción positiva ante una coyuntura histórica más que delicada. Anticiparse a prevenir y revertir los daños colaterales de un sistema económico que genera, junto al crecimiento fenomenal de algunos, la expulsión y marginalización de muchos, no solo es un acto de sabiduría o de iluminación. Es un cambio de paradigma donde la sustentabilidad constituye una suerte de columna vertebral para transformar las relaciones sociales.

J. R. W.

Areas protegidas

Historia de la conservación de partes relevantes del planeta

ESCRIBE: ANTONIO TORREJÓN (*)

Introducción general

El ideal proteccionista hacia la naturaleza y sus recursos tiene *hondas raíces históricas.* Ya en la Edad Media durante el siglo XIII, se tomaron en Suiza las primeras medidas proteccionistas de que se tiene noticias en nuestra civilización. También en la América precolombina, y más específicamente en el seno de la civilización quechua se vislumbró la necesidad de amparar la rica avifauna guanera de las costas peruanas, como un medio eficaz de evitar la destrucción de esas aves tan útiles.

A este respecto, *Garcilaso de la Vega* (1609) hace interesantes acotaciones, refiriendo que en época de cría era absolutamente prohibido entrar en las islas guaneras, so pena de castigar al infractor, con la muerte.

Puede considerarse al célebre naturalista y geógrafo alemán *Alejandro von Humboldt,* (1769-1859), como el precursor de la idea de la protección de la naturaleza con una amplia visión científica, analizando en sus trabajos la importancia de la ecología y el papel que ésta desempeña en la interacción de la vida vegetal y animal. A este investigador debemos también el concepto de "monumento natural". Del cuidado integral *de partes* relevantes.

Llegamos al comienzo del tercer milenio ratificando que la ecología va tomando cada vez mayor auge en todo problema atinente a la conservación, protección y utilización racional de la flora, fauna y suelo (gea). Unicamente sobre estas bases serias se podrá asentar en el futuro toda actividad relacionada con cualquier aspecto de los recursos naturales.

Como dato histórico, rescatamos que la primera reserva natural, de una *pequeña parte,* fue creada en Francia en el año 1853, cuando un grupo de pintores franceses llegó a obtener que una parte de la Fôret de Fontainebleau fuera puesta bajo la protección de una ley, con el objeto de conservar intacta la belleza de este lugar. Sin embargo merece destacarse que varios siglos antes, el 16 de abril de 1576, el *Príncipe de Orange y Holanda,* tomó las medidas para mantener perpetuamente intacto el bosque de La Haya o Haagse Bos.

En los Estados Unidos de América cobra sentido y realidad la figura de manejo de "parque nacional". Del cuidado con adecuada institucionalización, en el concepto de un territorio autónomo, de protección de *partes relevantes,* acompañando con amplitud, uno o más ecosistemas. Debido al interés del juez Don *Cornelio Hedges, a figuras como John Muir (fundador del Sierra Club)* y de un grupo de exploradores que desearon mantener el noroeste de Wyoming en sus condiciones prístinas de conservación, nace el 19 de marzo de *1872* el *Parque Nacional Yellowstone,* cuya fama como reserva natural, como *parte relevante,* con sus bosques de coníferas, su fauna y sus manifestaciones geológicas, tales como el extraordinario "géiser " Oldfaithful, que por esa época ya atraía visitantes (turistas). Es el modelo de Area Protegida, que se tomó como ejemplo o referencia, al difundirse los Parques Nacionales, en casi todos los países nuevos, en etapa de colonización y ocupación. De allí que fue el proveedor, del programa ideal, para los países de América y otros ámbitos de iguales circunstancias.

Canadá, en la cercanía, siguió el ejemplo de los Estados Unidos, creando grandes y majestuosos parques nacionales.

Argentina y sus parques nacionales

En lo que respecta a la Argentina, el precursor de esta forma de protección de la naturaleza, el que diera verdaderamente nacimiento al sistema de parques nacionales argentinos, fue *Francisco P. Moreno,* quien el 6 de noviembre de *1903* dona a la Nación 3 leguas cuadradas de bosques y de lagos en lo que hoy es el Parque Nacional Nahuel Huapi. Así iniciamos nuestra política de *conservación de partes* dignas de preservar" para las generaciones venideras.

Exequiel Bustillo

Principal hacedor de los Parques Nacionales de Argentina.

El Ingeniero Salvador San Martín identificaba a *Bustillo,* entre los brillantes jóvenes de la *generación del Ochenta* que, entre otras cosas, sabían que la *argentinización institucional* de la Patagonia no alcanzaba con la posición militar establecida a partir de Roca, sino con el arraigo de gente identificada con la *celeste y blanca,* en un país vacío, con *grandes espacios y lagos y riquezas.* Bustillo, en su libro: *"El despertar de Bariloche"* desbroza la historia que da origen a los Parques Nacionales Argentinos, comienza *con las tres leguas que alrededor de la Laguna Frías el Perito Moreno dona al país, para desencadenar el visionario compromiso. Este legado de* 7500 *has. se amplió hasta 780.000 has. con el decreto firmado por el Presidente Hipólito Irigoyen, y pocos años después el Presidente Alvear, crea la Comisión ProParques del Sur, en la Patagonia de los Lagos; integración de voluntades que presidió el Dr. Angel Gallardo, teñiendo a E. Bustillo como Secretario y a la muerte del eminente científico en* 1934, *comienza a presidir el doctor Exequiel Bustillo en forma honoraria por Decreto* N° 42.386. *La Ley Nacional* N° 12.103 *redactada y propiciada particularmente por Bustillo, más allá de las sensibilidades ecológicas que le daba sustento, dio origen a la creación de un sistema de colonización de fronteras, quizás el de mayor éxito en nuestro borde de relación limítrofe con Chile. Los Parques Nacionales: Nahuel Huapi, Lanin, Perito Moreno, Los Alerces y Los Glaciares surgieron de su iniciativa y visión. El Parque Nacional Iguazú, tomó la correcta dinámica desde ese momento.* Pocos funcionarios nacionales hicieron en lo fundacional de la Patagonia tanta obra generadora de arraigo. De 1934 a 1944, Bustillo, desde ese Organismo Nacional y en su gestión directa logró la concreción de más de 1000 kms. de caminos, hosterías y moteles, entre otros el Llao Llao, dos veces (ya que fue destruido por el fuego en 1939 y reconstruido en 12 meses); el Centro Cívico de Bariloche, el Hospital Regional de esa ciudad, la magnífica avenida costanera que bordea el Nahuel Huapi, completando los primeros 20 kms. de asfalto que conoció la tierra patagónica. Planteó en la década de los años' 40 el desarrollo del Centro de Alta Montaña *"Cerro Catedral"* con su cable carril de avanzada, Escuela de Artes y Oficios, la actual Iglesia Catedral de Bariloche y doscientas viviendas La incorporación a los servicios lacustres de la Motonave "Modesta Victoria" y la promoción de Villas como: La Angostura, Traful, Mascardi y otras poblaciones ya fundadas que deben su dinámica transformadora a este patriota. Bustillo reflexionaba ante el Presidente Justo, con las palabras de Napoleón, que: *"la batalla no concluía con la ocupación del terreno por* el *vencedor".* Mientras no se colonizara la vertiente occidental del Ande Patagónico no concluía ninguna reivindicación, de la heredada de la *Madre Patria.*

Dentro del proyecto para el desarrollo de la frontera, Bustillo, visualizó con Primo Capraro (que era el encargado del ferrocarril a Bariloche) LA NECESIDAD de constituir un Organismo Oficial de Turismo, que hiciera como herramienta trasversal de impulsión del uso de los Parques en esta variable alternativa para el desarrollo. De esta forma, "fundo en 1938" la Oficina, Departamento y Dirección Oficial-Nacional de Turismo que con el paso de los años, llegó a lo que es hoy la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación.

Exequiel Bustillo y calificados colaboradores, que lo acompañaron en tan digna empresa, no dejaron de estudiar e implementar las mejores estrategias, desde lo místico a lo tangible. De allí la colocación de la figura impecable y referencial del Perito Moreno, el traslado de *sus* restos a la Isla Centinela, donde se los recuerda en cada navegación que la visualiza: pero... quizá también ya llegó la hora de tener presente a quien concretó y consolidó estos modernos Parques, desencadenadores de soberanía argentina, riqueza y bienestar. El 23 de mayo de 1973, leemos en el diario *La Nación: La desaparición del doctor Exequiel Bustillo, cuyo deceso se produjo ayer, ingresa en la historia de los patriotas argentinos, su vida estuvo signada desde siempre por el afán de servir con optimismo y perseverancia a la República.* Completamos este intento de reivindicación, con las palabras que escribiera el Ing. Salvador San Martín (otro luchador todavía sin el adecuado reconocimiento de los patagónicos) en el prólogo del libro *El Despertar de Bariloche:* "Será bueno que los jóvenes de hoy, se miren en estos ejemplos y conozcan estas historias". ◆

(*) El Licenciado Antonio Torrejón ha sido un pionero en las cuestiones vinculadas al desarrollo turístico y la conservación del ambiente en la Argentina.

Necesitamos...

(Viene de pág. 1) ➤

y cuando la fiebre mediática dejó lugar a la temperatura normal que auspicia a la indiferencia, bien podría haber llegado el olvido para buscar nuevos conflictos y repetir el esquema, pero una negociación honesta por parte de una empresa y una ONG permitieron ir más allá de lo que la ley había pautado. Así, se logró que uno de los gasoductos invirtiera en arrimar gas a varias localidades jujeñas que no disponían de este recurso, que se compraran cerca de 20.000 ha para crear dos áreas naturales protegidas en Salta (una a cargo de la Administración de Parques Nacionales y otra a cargo del Estado provincial), que se fortalecieran otras áreas protegidas olvidadas y que se financiaran durante varios años unos cuantos proyectos de uso sustentable y conservación para beneficiar a la biodiversidad y a la gente, entre otras cosas. No es poco. Porque si todos los proyectos de desarrollo o de infraestructura hubieran dejado o dejaran este tipo de "compensaciones" (término que algunos de mis colegas rechazan) nuestro país, sin duda, sería otro. Este criterio de gestión no es comparable con la venta de indulgencias papales ni con un "cambio de figuritas" para permitir cualquier tipo de proyectos a cambio de "compensaciones". Pero sería necio —una vez perdida la batalla— no buscar la adopción de medidas ambientalmente positivas para contrarrestar los impactos negativos de un proyecto.

Los conflictos ambientales son de una complejidad enorme, con desafíos que no podemos resolver sólo desde las ONGs. Además, pensemos que no es inusual que adolezcamos de lo que llamo el "Síndrome de la Sociedad Zoológica", cuando terminamos más preocupados por la fauna que por la gente. Por esta razón, debemos tener una aptitud y actitud predispuestas a buscar soluciones realistas, sin traicionar los ideales, ni manteniendo posturas fundamentalistas, reservándonos el enfrentamiento cuando ya no hay espacio para construir soluciones consensuadas. Porque el paradigma de alcanzar un desarrollo socialmente equitativo, económicamente viable y ecológicamente sustentable requiere de personas, recursos y acciones coordinadas y complementarias de los tres sectores de la sociedad. Lógicamente, se necesita de un Estado, de empresas y ONGs competentes, sólidas técnica y éticamente. Porque si el Estado no ejerce el liderazgo hará un mal gobierno. Si la empresa no busca compatibilizar el aumento de su rentabilidad con la sustentabilidad ambiental perderá liderazgo y deteriorará su nivel de competitividad en el mercado. Y si las ONGs no obran con la consigna de resolver los problemas de fondo perderán su capital más importante: la credibilidad. Está claro que ese no es el camino.

Creo que este panorama guarda una estrecha relación con nuestra capacidad (o incapacidad) para superar la crisis ambiental, que es una parte de la gran crisis nacional. Como dice Javier Corcuera, nos preocupamos mucho de la tasa de "riesgo país" asociada a la visión de nuestros acreedores sobre la posibilidad de pago que tenemos para afrontar los intereses de nuestra deuda externa. Pero no es profunda la preocupación del "riesgo país" en lo educativo, en lo científico, en lo cultural y en lo ambiental. Pareciera que, ni siquiera, en lo social. Sí, en lo económico. Esto habla de la necesidad de trabajar intensamente en abordar los temas ambientales con el nivel de seriedad y profundidad que merecen, para que conozcamos el diagnóstico y podamos aplicar un buen tratamiento para nuestros males.

Tal vez existan otros caminos que no vislumbro. Si llevaran a mejores resultados ambientales, bienvenidos sean. ◆

Prohibido el ingreso de residuos peligrosos

Algunas claves para la interpretación de las normas vigentes

ESCRIBEN: CARINA QUISPE MEROVICH Y ANGELES MURGIER (*)

I. Introducción. — II. El ámbito internacional. — III. Las legislaciones locales. — IV. Competencia nacional y local en materia ambiental. — V. La Constitución Nacional. — VI. Conclusiones.

I. Introducción

Como consecuencia de la reforma de la Constitución Nacional producida en el año 1994, se reconocieron nuevos derechos y garantías a los habitantes de la Nación, entre los cuales se encuentra el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, el cual fue plasmado por el constituyente en el nuevo artículo 41.

El mencionado artículo estableció también la prohibición de ingreso al territorio nacional *"de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos"*.

Algunas constituciones y leyes provinciales, y hasta ordenanzas municipales, las cuales, podríamos afirmar, llevaron la delantera en lo que respecta a la temática ambiental, de tal suerte que incorporaron esta dimensión —en muchos casos— con anterioridad a la reforma de nuestra Carta Magna, incluyeron en sus textos la prohibición de ingreso de este tipo de residuos a sus territorios.

Así, podemos mencionar el caso de la Constitución de Tucumán, que establece que *"dentro de la esfera de sus atribuciones"*, la Provincia *"prohibirá la introducción de materiales o substancias de las consideradas basura ecológica, sean de origen nuclear o de cualquier otro tipo"* (1) o la de la Provincia de Buenos Aires que dispone que ésta deberá *"prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos" (2).*

La Provincia de San Juan, por su parte, ha consagrado una prohibición expresa de importación, introducción y transporte de residuos peligrosos a su territorio (3), en tanto que Río Negro, también a través de una ley provincial (4), ha declarado la prohibición de ingreso de residuos de origen industrial, químico y biológico, sin importar el lugar de su generación, estableciendo que el tránsito de tales residuos dependerá de los convenios que se realicen con las jurisdicciones de procedencia.

Asimismo, las provincias de Santa Cruz (5) y Salta (6) han establecido prohibiciones semejantes.

En el caso de la Provincia de Misiones, se ha dictado una ley que prohíbe expresamente el almacenamiento, tratamiento, recuperación y disposición de residuos peligrosos *"provenientes de terceros países o provincias"* (7) por lo cual puede afirmarse que, si bien no se ha impedido el "tránsito" de los residuos por el territorio provincial, en cierto modo, al no encontrarse permitidas las actividades mencionadas, existe una prohibición de ingreso implícita.

Por último, y sin perjuicio de las diversas ordenanzas (8) que también han limitado el ingreso de residuos tóxicos a las ciudades en las cuales rigen, destacamos especialmente que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al darse su propia Constitución en 1996, estableció una prohibición similar (9) a las anteriores, fundamentándola en la necesidad de *"asegurar la calidad ambiental y proveer al proceso de ordenamiento territorial"*.

De acuerdo a lo anterior, y con exclusión de la Constitución Nacional que —como veremos— tiene una fundamentación distinta, diversas normas constitucionales, provinciales y municipales (quizá podríamos decir "estaduales", a fin de incluir a la Ciudad de Buenos Aires) estarían impidiendo el ingreso de residuos peligrosos provenientes de otras jurisdicciones a los territorios de sus respectivas provincias y municipios.

¿Tienen las provincias la facultad de establecer este impedimento? ¿Implican estas normas locales una prohibición de ingreso a todos los residuos peligrosos provenientes de otras jurisdicciones, sin importar si los mismos han sido generados dentro o fuera de la República?

Si la respuesta fuera que estas limitaciones han sido dictadas conforme a derecho, y que son razonables y justas, nos encontraremos ante el dilema de qué hacer con éstos residuos, los cuales se generan como consecuencia de la propia actividad humana desarrollada dentro de nuestra frontera nacional, debido a las necesidades y exigencias de la sociedad, es decir, como consecuencia del propio desarrollo social, cultural, científico y tecnológico. Las prohibiciones apuntadas obligarían a que existiera en cada provincia al menos una planta de tratamiento y disposición final autorizada para cada tipo o categoría de residuo peligroso, lo cual —es un punto que debería analizarse— podría implicar una opción económicamente no viable o disparatada, e incluso perjudicial para el ambiente.

Pero, analicemos la situación.

II. El ámbito internacional

Tal como adelantamos, el constituyente de 1994 introdujo en el artículo 41 de la Constitución Nacional la prohibición de ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de residuos radioactivos.

Sin embargo, debemos destacar que ya en 1991, por medio de la ley 23.922, se aprobó el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación, el cual reconoce el derecho de los Estados Parte del convenio a prohibir la importación de residuos peligrosos para su eliminación, con el correlativo deber de prohibir o no permitir la exportación de residuos hacia aquellas Partes que también hubieran ejercido el derecho citado anteriormente, y que, en forma coherente con aquella ley, Argentina estableció en 1992 por medio de la Ley Nacional de Residuos Peligrosos que la importación, introducción y transporte al territorio nacional y sus espacios aéreo y marítimo, de todo tipo de residuos que procedan de otros países, se encuentra prohibida.

De modo que, al llegar a la Convención Constituyente de 1994, nuestro derecho positivo ya contenía una prohibición legal de ingreso para los residuos peligrosos que provinieran de otros Estados, sin perjuicio de que, evidentemente, su consagración constitucional implica no sólo una mayor jerarquía normativa sino también —al menos, en principio— una mayor perdurabilidad.

Podemos concluir entonces que, existiendo esta prohibición, primero en una ley nacional, y luego en la Constitución Nacional, no caben dudas acerca de que el ingreso de residuos peligrosos procedentes de terceros países se encuentra prohibido, y que, evidentemente, ésta disposición normativa ampara también a los territorios provinciales, como integrantes de un todo, es decir, de un mismo y único Estado frente a la comunidad internacional.

III. Las legislaciones locales

Intentaremos definir a qué se refieren las normas provinciales cuando caracterizan a un residuo como "peligroso", ya que dicha caracterización, impediría —tal como surge de los textos— el ingreso de los mismos al territorio provincial.

Esta "definición" podría no resultar sencilla, puesto que cada provincia tiene su propia legislación, y en algunos casos la prohibición constitucional —o legal— no ha sido acompañada de otra norma que defina cuándo un residuo es peligroso.

En otros casos, simplemente, se ha adherido a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos 24.051, con lo cual podríamos tomar el concepto establecido por ella, tal como ocurre, por ejemplo, con las provincias de La Rioja, Mendoza y San Juan.

Así, la ley nacional (la cual se encuentra vigente y resulta aplicable a supuestos específicos que ella misma prevé (10), a los que debería sumarse el caso de la existencia de leyes provinciales de adhesión) establece que un residuo es "peligroso" cuando *"pueda causar daño, directa o indirectamente a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general"* (11), quedando expresamente excluidos los residuos domiciliarios, los radioactivos y los derivados de la operatoria normal de los buques.

Esta ley, que por cierto ha establecido un concepto amplio para determinar la peligrosidad de un residuo, expresamente considera peligrosos a aquellos que se encuentran incluidos en su Anexo I —en el cual podrán encontrarse tanto corrientes de residuos como constituyentes específicos— así como aquellos residuos que posean determinadas características de peligrosidad —inflamabilidad, corrosividad, toxicidad, etc.— detalladas en su Anexo II.

En particular, la Provincia de Buenos Aires, mediante la Ley 11.720 —y su Decreto Reglamentario 806/97— ha definido a los residuos "especiales" como aquellos que pertenezcan a cualquiera de las categorías enumeradas en su Anexo I, siempre que a la vez tengan alguna de las características de peligrosidad de su Anexo II, y a todo aquel residuo que —poseyendo sustancias del Anexo I— por su naturaleza pudiera representar directa o indirectamente un riesgo *"para la salud o el medio ambiente"* (12) *"surgiendo dichas circunstancias de las características de riesgo o peligrosidad de los constituyentes especiales, variabilidad de las masas finales y/o efectos acumulativos"* (13).

Basándonos en los conceptos anteriores, podríamos concluir que, muy generalmente, cuando las normas se refieren a la peligrosidad de un residuo, aluden a especiales características que convierten a los mismos en una amenaza para la salud de las personas y para los demás componentes del ambiente, de tal suerte que podrían generar daños a los mismos, sea o no de un modo directo, mediato o inmediato, o afectar las "relaciones" que naturalmente se dan entre esos componentes.

Evidentemente, ninguna comunidad *desea* almacenar, tratar o disponer ésta clase de residuos en su territorio.

El hecho es que, aun cuando no *deseemos convivir* con estos residuos, somos responsables de su generación, y quizás sería más edificante para toda la sociedad, conocer cabalmente —es decir, todo lo que la ciencia en su estado actual nos permita— los efectos que su tratamiento y disposición final podría producir, y, en base a ese conocimiento —y sin dejar de lado el *principio de precaución*—, exigir a las autoridades un estrictísimo control del manejo de estos residuos.

Creemos que resulta fundamental preguntarse acerca de las causas de la generación de los residuos peligrosos, es decir, como consecuencia de qué actividades o necesidades los mismos han sido "puestos" en la sociedad.

Así, sin perder de vista las distintas clases de residuos y las cantidades que cada sector puede generar, descubriremos que éstos provienen de los más diversos campos, comenzando por la salud, la producción agropecuaria e industrial, la explotación minera, el transporte, las comunicaciones y otros servicios, la generación de energía, etc., y continuando por la investigación científica y hasta el arte.

Sobre la base del "descubrimiento" anterior, corresponde formular algunas preguntas: ¿Resulta lógico que la sociedad, a través de normas jurídicas, rechace las consecuencias de aquello que ella misma ha utilizado o gozado? ¿Resulta justo admitir que, quizás por estrictas razones económicas, existan dentro de nuestro país provincias "limpias" y provincias "sucias"? ¿Es coherente exigir al generador de los residuos peligrosos que dé a los mismos un adecuado tratamiento y disposición final —tal como lo hace la ley 24.051—, si a la vez se impide su traslado hacia una planta autorizada para tales operaciones, por estar la misma ubicada en otra jurisdicción?

Quizás estos interrogantes encuentren su respuesta en la misma Constitución Nacional, cuyo primer fundamento y razón de ser es nada menos que la histórica voluntad de las Provincias de unirse en un Estado único, decisión que costó años de discusiones y enfrentamientos, y que, a pesar de la reforma de 1994, constituye un principio esencial que se encuentra inalterado desde 1853.

IV. Competencia nacional y local en materia ambiental

Nos parece esencial analizar el tema de la distribución de competencias entre el Estado federal y las Provincias en materia ambiental, lo que nos permitirá aproximarnos a una conclusión acerca de si éstas pueden establecer un impedimento tal, o si no están facultadas para ello.

Debemos analizar entonces lo preceptuado por la Constitución Nacional, comenzando por las "reglas generales" sentadas en los artículos 75, inc. 12 y 121. El primero de ellos establece que es

NOTAS

(*) Abogadas Carina Quispe Merovich y Angeles Murgier, especializadas en Derecho Ambiental.

(1) Art. 36, Constitución de la Provincia de Tucumán.

(2) Art. 28, Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

(3) Art. 5, ley 6695/96.

(4) Ley 2472/91.

(5) Constitución Provincial de 1998.

(6) Ley 7070/00.

(7) Art. 1°, Ley 2899/91.

(8) Tal el caso de la ciudad de Río Gallegos (Ordenanza N° 2155).

(9) Art. 28, Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

(10) Art. 1°, ley 24.051

(11) Art. 2, ley 24.051

(12) Art. 3, ley 11.720.

(13) Art. 3, decreto 806/97.

Prohibido...

(Viene de pág. 3) ➤

una atribución del Congreso Nacional dictar los Códigos de fondo, *sin que tales Códigos alteren las jurisdicciones locales*, lo que implica que aunque el Derecho de fondo sea de carácter federal, la aplicación del mismo corresponde a los tribunales provinciales, quedando por lo tanto a cargo de las Provincias el dictado de las normas procesales necesarias para esa aplicación.

El artículo 121, por su parte, establece que las Provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal y el que expresamente se reservaron por pactos especiales al tiempo de su incorporación, efectuando de este modo la división de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

Más allá de la claridad del texto constitucional al consagrar el principio de reserva, por el cual las provincias conservan todas las atribuciones no delegadas expresamente, es evidente que la práctica ha hecho que, amparado en las facultades delegadas, el Estado federal se atribuyera un sinnúmero de importantes competencias que, en realidad, corresponden a los Estados provinciales.

Pero analicemos el contenido del artículo 41, el cual realiza el deslinde de competencias en materia ambiental.

El mismo establece que *"corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales"*, lo cual significa, al menos para la doctrina mayoritaria, que el Estado federal está facultado para legislar un "mínimo" que debe ser respetado en todo el territorio nacional, en tanto que las Provincias podrían mantener ese mínimo o aumentar las exigencias anteriores. Este texto ha sido interpretado por la Corte Suprema de Justicia en favor de la competencia de las Provincias (14), es decir, habiéndose reafirmado el carácter eminentemente local de la materia.

De manera que, armónicamente interpretados los artículos mencionados, podemos afirmar que, en materia ambiental, y sin perjuicio de las normas de fondo y los "presupuestos mínimos" que dicte el gobierno federal, las Provincias están facultadas para "complementar" esos presupuestos mínimos, es decir, legislar, y también para aplicar y valorar las normas y los actos con contenido ambiental acontecidos en sus propios territorios. De tal modo, la regla principal es que la jurisdicción en materia ambiental es local, y los Estados provinciales la ejercen desde sus tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

No obstante lo anterior, sería necio soslayar que la problemática ambiental, en muchos casos, precisamente por no obedecer a divisiones políticas, puede no responder a un esquema rígido de distribución de competencias, lo cual requerirá, en algunos casos, convenios entre las distintas autoridades, a fin de lograr un mejor manejo de los recursos o ecosistemas comprometidos, a través de un federalismo de concertación, tal como lo expresa Bidart Campos.

Si bien en función de la letra de los artículos constitucionales comentados, las Provincias tendrían la facultad de establecer una prohibición de ingreso a los residuos peligrosos provenientes de otras jurisdicciones, creemos que esta interpretación sólo podría aplicarse en relación a los residuos de otros países, y ello sin perjuicio de que, para garantizar ese derecho a rechazar la importación de residuos, basta con los actos que en tal sentido emprenda el gobierno federal, a quien las Provincias han delegado la facultad de manejar las relaciones con los Estados extranjeros, y aunque esto no obste a los convenios que las mismas puedan celebrar, sin afectar la política exterior de la Nación.

V. La Constitución Nacional

Comenzando por el *Preámbulo*, podemos afirmar que la voluntad de las Provincias al dictar la Constitución de 1853, era *"constituir la unión nacional"*, lo que implica que, más allá de que en aquella época fuera imprevisible un conflicto por la gestión de residuos peligrosos, existía una vocación legitimada por el acontecer histórico, de conformar un solo Estado integrado por todo el pueblo de la Nación.

Ello significa sin duda la voluntad de afrontar y resolver problemas comunes al Estado federal —como puede actualmente ser la gestión de residuos peligrosos— de un modo justo y conveniente para todas las Provincias.

Esta interpretación es la que sostiene la Corte Suprema de Justicia, cuando afirma que los conceptos "bienestar general", "unión nacional", "derechos" y otros, deben receptar los progresos históricos, adaptarse a los hechos de la realidad y ser comprendidos en base a las necesidades y valores sociales contemporáneos.

Sólo bajo esta perspectiva puede realizarse una verdadera solidaridad, en base a la cual, los Estados provinciales que allá por 1853 decidieron formar un todo, *constituyendo la unión nacional*, deben ahora, solidariamente, resolver las numerosas cuestiones que plantea la problemática ambiental, y entre ellas, la gestión de los residuos peligrosos.

No debe olvidarse que la Constitución Nacional pone a cargo del gobierno federal proveer lo conducente "a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias", como un modo de realizar uno de los propósitos establecidos en el Preámbulo. Ello implica que la solución de un problema común de la sociedad —de la frontera hacia adentro— debe contemplar esencialmente como resultado un beneficio también común a todos los Estados provinciales, lo cual, en el caso de la gestión de los residuos peligrosos, cuya generación, *en principio*, es el producto de un bien o servicio del cual —de alguna manera— todos hemos gozado, debe ser soportada equitativamente. Vale la pena aclarar, sin embargo, que no se nos escapa la situación generada por aquellas explotaciones que, producen enormes cantidades de residuos que quedan en nuestro país, exportando todo el producto, las cuales, quizás, merezcan un tratamiento especial.

Lo anterior no obsta, sin duda, a la protección de áreas específicas que por sus condiciones particulares de belleza, por su clima, o por la biodiversidad que albergan, jamás podrían convertirse en el depósito de residuo alguno. Debe advertirse que, aplicando la misma interpretación propuesta, evidentemente nunca podría considerarse como un "beneficio común", la instalación de plantas operadoras de residuos tóxicos en áreas naturales o culturales merecedoras de protección, ya que ello no sería una solución razonable ni justa.

Creemos que no es posible interpretar las prohibiciones de ingreso locales, en otro sentido que no sea respecto a los residuos generados en el extranjero. Otra interpretación implicaría ir en contra de los propios motivos que dieron origen a la Constitución del estado argentino, que es precisamente, como lo sostienen Sabsay y Onaindia, un *"compromiso fundamental sobre el cual subyace el consenso de los integrantes de la comunidad"*, y a través del cual se fijan las reglas básicas para la convivencia.

Así, el criterio que sostenemos, tiene ya exponentes en algunas normas provinciales (15). En el caso de la Provincia de Mendoza, al reglamentar por medio del decreto 2625/99 la ley provincial de residuos peligrosos, ha establecido que la Provincia colaborará con el Gobierno Federal a efectos de hacer cumplir la prohibición absoluta de importar, introducir y transportar dichos residuos, *cuando los mismos provengan de terceros países*, pero no cuando provienen de otras provincias con el propósito de ser tratados y dispuestos en plantas ubicadas en territorio mendocino y debidamente autorizadas a esos fines. Lo que la norma impide, y por cierto con total razón, es el ingreso de residuos peligrosos al sólo efecto de su almacenamiento o disposición final.

VI. Conclusiones

Como conclusión, sostenemos que, a la luz de la normativa vigente y de las especiales características a la que nos enfrenta la gestión de residuos peligrosos, las prohibiciones de ingreso establecidas por las Provincias sólo pueden interpretarse en relación al ingreso de residuos generados en otros países. Lo contrario implicaría admitir que una cuestión cuya solución nos interesa a todos, debería ser resuelta parcialmente por cada Estado provincial, sin importar su situación geográfica, ambiental, económica, cultural y tecnológica, como si cada Provincia fuera un pequeño universo desconectado del resto, como si no compartiera con otras un mismo clima, región o bosque merecedores de protección.

La gestión adecuada de los residuos peligrosos requiere de la atención de todos. Del Estado Nacional y los Estados provinciales, por cuanto ellos deben velar por la salud, la seguridad y el bienestar de las personas y por la conservación del ambiente, así como fiscalizar las actividades vinculadas a esta gestión; de las empresas y actividades generadoras, quienes son enteramente responsables por los riesgos que introducen en la sociedad; y de nosotros, principales interesados, quienes debemos exigir que unos y otros nos garanticen que los residuos peligrosos generados en nuestro país, son adecuadamente manipulados, transportados, tratados y dispuestos en todo el territorio nacional, es decir, con todas las seguridades y precauciones que la naturaleza de los mismos requiera. ◆

NOTAS

(14) "Roca Magdalena c. Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad".

(15) Tal el caso de la Ley jujeña Nº 5063/99.

Disminución de las barreras técnicas al comercio: el rol de la normalización; la certificación y la acreditación

ESCRIBE: LUIS TRAMA (*)

Fuente: Iso Bulletin - Febrero 2001.

Introducción

Hacia fines del año 2000 se realizó en Ginebra la *Segunda Revisión Trienal del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre Barreras Técnicas al Comercio (TBT)* En esta nota se resumen los principales puntos tratados, las posiciones de algunos de los países participantes y las perspectivas hacia el futuro. Se hace especial hincapié en el rol de la Normalización Internacional y de los procesos de Evaluación de la Conformidad (Certificación) y de Acreditación.

La cuestión de las Barreras Técnicas al Comercio es un tema muy conflictivo y de múltiples aspectos. Actualmente en lo referido a las cuestiones ambientales puede tomar un papel muy significativo. La preocupación es tal, especialmente para los países en desarrollo, que en el pasado Plenario de la ISO sobre Gestión Ambiental (ISO/TC207), realizado en el mes de julio en Malasia, se hizo un taller sobre la relación entre las barreras técnicas al comercio y las normas de la Serie ISO 14000. Este Taller fue propuesto por Argentina y junto con otros países como Brasil, México y Malasia, IRAM está participando en la organización del mismo. En este sentido el presente artículo da una serie de pautas importantes para tener en cuenta y además actualizadas dado lo reciente de la citada Revisión Trienal de la OMC.

Principios tales como la transparencia, la apertura, la coherencia, la imparcialidad y el consenso, clarificarán, fortalecerán y mejorarán la calidad y la eficiencia de las normas internacionales en su apoyo a la disminución de las barreras al comercio.

Resumen del Artículo publicado en ISO Bulletin

En primer lugar, la Revisión da respuestas sobre por qué fue establecido el acuerdo y cómo ha funcionado hasta la actualidad. Ofrece a los miembros de la OMC la oportunidad de pedir aclaraciones sobre el funcionamiento del Acuerdo y les permite acordar las mejoras que se deberían introducir al mismo. Es una oportunidad para la participación activa de ISO (como Observador) en las discusiones. Otras cuatro organizaciones de normalización tienen nivel de observadores en el Comité TBT (Technical Barriers to Trade): IEC (International Electrotechnical Commission- Comisión Internacional Electrotécnica), OIML (International Organization of Legal Metrology – Organización Internacional de Metrología Legal), UN/EC (United Nations Economic Commision for Europe – Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas), y OECD (Organization for Economic Cooperation and Development – Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo). La Revisión permite asimismo considerar los medios que deben introducirse para facilitar la participación efectiva de los países en desarrollo en la normalización internacional y las tareas de evaluación de la conformidad (certificación o registro).

La función de las normas internacionales es una pieza vital dentro del Acuerdo TBT y desempeña un papel muy importante en su implementación.

No obstante —y esto entraña un desafío— el Acuerdo TBT no proporciona ninguna definición precisa acerca de lo que es realmente una "norma internacional pertinente". Esta omisión puede ser una fuente de una grave confusión en los intercambios comerciales. En consecuencia, el Comité TBT ha estado buscando la manera de corregirla. Durante la Segunda Revisión Trienal realizada en *Ginebra a fines de 2000*, tuvo lugar un debate extenso y completo entre los miembros y los observadores del Comité TBT.

A continuación se ofrece un panorama de algunos de los problemas surgidos y de las soluciones propuestas.

(*) Luis Trama, Ingeniero, Departamento Energía y Asuntos Ambientales, Dirección de Normalización.

Los países miembros de la OMC necesitaban llegar a un acuerdo respecto de las circunstancias económicas en las que las normas particulares no pueden ser consideradas "pertinentes". *Japón*, que no es miembro de ningún acuerdo comercial regional, propuso que las normas internacionales bajo el Acuerdo TBT no deben tener efectos adversos en el mercado en cuestión. Japón opina asimismo que las normas internacionales que ya no pueden enfrentar el desarrollo tecnológico carecen de universalidad, y por lo tanto de pertinencia, bajo el Acuerdo TBT.

Canadá e India remarcaron *la importancia de un proceso de toma de decisiones basado en el consenso en los organismos internacionales de normalización*. Los criterios requeridos incluyen: una representación equilibrada de las categorías de intereses, una amplia representación geográfica, un mecanismo de apelación para el tratamiento imparcial de todo reclamo sustancial o de procedimiento, y la notificación de las actividades de normalización en medios apropiados para proporcionar a las personas u organizaciones interesadas una oportunidad para aportar importantes contribuciones.

El Comité TBT observó que podrían suscitarse situaciones cuando no existen normas internacionales pertinentes para un determinado producto. ¿Podría aplicarse el *concepto de equivalencia*, como propuso *Nueva Zelanda*, como una medida interina? Nueva Zelanda no ve conflicto alguno entre el uso de equivalencias y el desarrollo de normas internacionales. Indudablemente, las primeras podrían ser el primer paso hacia las segundas y tienen mérito como medios para reducir obstáculos para el comercio innecesarios. *Hong Kong* comparte este punto de vista. El Comité TBT consideró útil la exploración posterior de la equivalencia de las normas como una medida temporaria para facilitar el comercio en ausencia de normas internacionales pertinentes.

El Comité consideró también el papel particular de las normas internacionales utilizadas como base para las regulaciones técnicas. Suponiendo *la existencia de diferentes normas internacionales que contemplan el mismo tema*, las mismas impondrían en los países que adoptan regulaciones tecnológicas una elección entre varias normas internacionales pertinentes. El efecto de tal elección crearía a su vez barreras regulativas al comercio innecesárias y tendrían un impacto negativo en los objetivos del Acuerdo TBT.

Al elevar esta cuestión, la Unión Europea dio el siguiente ejemplo ilustrativo: Si el uso de una norma específica dentro de una regulación técnica se vuelve obligatorio y el país A incorpora una de entre una variedad de normas internacionales distintas que contemplan el mismo tema, está cumpliendo con la obligación impuesta por el Acuerdo TBT para los países miembros respecto de utilizar normas internacionales como base para las regulaciones técnicas. SI los países B y C adoptan regulaciones técnicas que contemplan el mismo tema pero utilizan distintas normas internacionales como base de su regulación obligatoria, también están observando el Acuerdo. Sin embargo, el mercado queda fragmentado, dado que los países A, B y C, aunque cumplen con el Acuerdo, requieren distintas normas como base de la regulación obligatoria. En consecuencia, esos países podrían rechazar importaciones de productos que cumplen con distintas normas internacionales que cubren el mismo artículo.

Ese resultado no se correspondería ciertamente con el espíritu y el propósito del Acuerdo TBT, cuyo objetivo, entre otros, es facilitar el comercio y reducir la fragmentación del mercado mediante la utilización de normas internacionales. La opinión de la Unión Europea es que para lograr este propósito, *dichas normas deberían ser coherentes*. Por lo tanto, la Unión Europea sustenta los procedimientos ISO/IEC, cuyo objetivo es evitar *la coexistencia de normas conflictivas*. La Unión Europea apoya asimismo el *principio de singularidad*, propuesto por *Brasil*, de acuerdo con el cual, no debería haber más de un organismo internacional en actividad para cada área. Dicho organismo debería producir un conjunto único y coherente de normas internacionales. Los organismos de normalización internacionales deberían actuar conjuntamente o en cooperación en los casos de superposición, cuando sus áreas de actividad convergen, ya sea por razones científicas, tecnológicas o regulativas. Este es también el punto de vista de *México*: en el caso que dos organismos internacionales de normalización estén trabajando en la misma área, debería instrumentarse un mecanismo de coordinación de manera de *evitar la duplicación*.

ISO aseguró que informaría al Comité TBT respecto de las acciones tomadas para evitar la duplicación y asegurar la consistencia entre las normas internacionales. ISO prometió asimismo informar sobre sus actividades para atender las necesidades de los países en desarrollo.

Teniendo plenamente en cuenta estas sugerencias —y a fin de aclarar y fortalecer el concepto de las normas internacionales bajo el Acuerdo y de contribuir al avance de sus objetivos— *el Comité TBT adoptó una lista de seis principios que deberían ser observados por los organismos de normalización:* 1) transparencia, 2) apertura, 3) imparcialidad y consenso, 4) eficacia y pertinencia, 5) coherencia y 6) dimensión de desarrollo.

Transparencia: Toda la información esencial sobre los programas actuales de trabajo, así como sobre las propuestas para las normas en consideración debería ser accesible a todas palas partes interesadas en todos los países miembros de la OMC.

Apertura: Los membresía de un organismo internacional de normalización debe ser abierta sobre una base de no-discriminación hacia los organismos correspondientes de los países miembros de la OMC. Ello incluye apertura respecto de la participación a nivel del desarrollo de la política y en cada etapa de desarrollo de las normas, como ser: propuesta y aceptación de nuevos temas de trabajo, debates técnicos sobre las propuestas, presentación de los comentarios sobre los proyectos, revisión de las normas existentes, votación y adopción de las normas y difusión de las normas adoptadas.

Imparcialidad y consenso: Todos los organismos correspondientes de los países miembros de la OMC deberían contar con oportunidades importantes para contribuir al desarrollo de una norma internacional, de manera que el desarrollo de una norma internacional no privilegie ni favorezca los intereses de un proveedor, país o región particular. Los procedimientos del consenso deberían establecerse de modo tal que busquen tener en cuenta las opiniones de todas las partes concernientes y conciliar los argumentos en conflicto.

La imparcialidad incluye: el acceso a la participación en el trabajo, la presentación de los comentarios sobre proyectos de normas, la consideración de los puntos de vista expresados y los comentarios hechos, la toma de decisiones a través del consenso, la obtención de información y documentos, la difusión de las normas internacionales, los aranceles por los documentos, el derecho de transformar una norma internacional en una norma regional o nacional, la revisión de las normas internacionales.

Eficacia y pertinencia: Para facilitar el comercio internacional y prevenir las barreras al comercio innecesarias, las normas internacionales deben ser pertinentes y responder eficazmente a las necesidades regulativas y del mercado, así como también a los desarrollos científicos y tecnológicos en distintos países. Las normas no deberían distorsionar el mercado global, tener efectos adversos sobre la competencia limpia ni reprimir la innovación y el desarrollo tecnológico. Además, no deberían dar preferencia a las características o requisitos de determinados países cuando existen distintos intereses y necesidades en otros países o regiones. *Siempre que sea posible, las normas internacionales deberían basarse en el desempeño más que en el diseño o las características descriptivas.*

Coherencia: A fin de evitar el desarrollo de normas internacionales conflictivas, es importante que los organismos de normalización internacionales eviten la duplicación o la superposición con el trabajo de otros organismos de normalización. En este aspecto, son esenciales la cooperación y la coordinación con otros organismos de normalización.

Dimensión de desarrollo: Las restricciones de los países en desarrollo, en particular, respecto de la participación eficaz en el desarrollo de las normas, deberían ser tenidas en cuenta en el proceso de desarrollo de las normas. Deberían buscarse formas tangibles de facilitar la participación de los países en desarrollo en el estudio de las normas internacionales. Los países en desarrollo no deberían ser excluidos de facto del proceso. En este contexto son importantes las medidas para la formación de la capacitación y las asistencias técnicas.

De acuerdo con el Comité TBT, estos principios y procedimientos deberían ser observados también cuando se elaboran las Guías y las Recomendaciones. ISO confirmó que son observados en el proceso de preparación de las Guías de CASCO (Conformity Asessment Committee).

El Comité acordó que el intercambio regular de información con los países involucrados en el desarrollo de las normas internacionales fue de utilidad y debería ser reforzado.

El Comité sabe perfectamente que *la normalización internacional es un área en la que la participación de los países en desarrollo es aún limitada y restringida*. Algunas de las razones identificadas para esta situación son la falta de capacidad técnica, la ubicación de las secretarías y las reuniones técnicas, la traducción de las normas internacionales a los idiomas nacionales, como así también otras restricciones en las áreas de recursos financieros y humanos que limitan la participación en las reuniones. Para ayudar a solucionar estos problemas, el Comité observó que era importante priorizar las actividades de normalización internacional relativas a productos de interés particular para los países en desarrollo. Asimismo, para esos países resulta crítico evaluar los productos y los sectores nativos en el marco de las reuniones tradicionales. *Suiza* expresó su esperanza de que el Comité desarrolle un programa de cooperación técnica orientado hacia la demanda y relativo al Acuerdo TBT.

La meta de la evaluación de la conformidad es asegurar que los requisitos de las normas y las regulaciones técnicas son satisfechos por determinados productos y servicios. Esto es crítico para que los compradores de esos bienes y servicios confíen en que los legítimos objetivos regulatorios se cumplen y que los bienes y servicios satisfacen sus necesidades de salubridad, seguridad y otras. Indudablemente, la confianza en las prácticas y los procedimientos de evaluación de la conformidad de otros países es también importante para facilitar el comercio.

Sin duda, existe un amplio apoyo tanto de los países desarrollados como de los que están en desarrollo para llegar a la meta a través del principio *"una norma, un ensayo", y si es necesario, "una certificación una sola vez"*, según lo establecido en la primera Revisión Trienal del Acuerdo TBT.

No obstante, continúa la discusión respecto de los distintos métodos para concretar este principio. Existen distintos mecanismos para facilitar la aceptación de los resultados de la evaluación de la conformidad; acuerdos de reconocimiento mutuo, los acuerdos cooperativos voluntarios entre organismos de evaluación de la conformidad nacionales y extranjeros, designaciones gubernamentales, reconocimiento unilateral de resultados de la evaluación de la conformidad por un país extranjero, declaraciones de los fabricantes y/o proveedores.

Japón considera que los tres principios del proceso de desarrollo de las normas (transparencia, apertura, e imparcialidad) deberían aplicarse por igual al proceso de desarrollo de las guías y las recomendaciones de evaluación de la conformidad (tales como las guías y las normas CASCO) y los documentos desarrollados por sistemas internacionales y regionales para la evaluación de la conformidad (tales como IAF —International Accreditation Forum— Lineamientos para los documentos CASCO).

Un nuevo desarrollo, alentado por el Acuerdo TBT es la concreción de los *Acuerdos de Reconocimiento Mutuo* sobre los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad entre los países que han establecido relaciones de confianza mutua en sus organismos y procedimientos de ensayo.

La tendencia a concretar dichos Acuerdos está confinada —hasta el momento— a los países desarrollados. Por ejemplo, la Unión Europea ha firmado Acuerdos de Reconocimiento Mutuo con Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Suiza y los Estados Unidos. Los Acuerdos Multilaterales de Reconocimiento Mutuo parecen ser más redituables que los bilaterales.

La Acreditación, que se basa en normas y guías internacionales, representa un ensayo independiente de la competencia técnica de los organismos de evaluación de la conformidad. La amplia aceptación global de la acreditación, que abarca tanto los requisitos regulativos como las necesidades del mercado, ha proporcionado la base para el surgimiento de una cantidad de ejemplos de acuerdos de acreditación regionales e internacionales. Es necesario un trabajo posterior para estimular una mayor aceptación de estos acuerdos, particularmente entre los entes regulatorios y el público, y una participación más intensa en su desarrollo por parte de los países en desarrollo.

Se puede alentar el análisis de otros enfoques menos formales de la evaluación de la conformidad incluyendo *la declaración de conformidad del proveedor*, a fin de determinar los costos y los beneficios y cuáles son los sectores industriales que más se beneficiarían. El proveedor puede ser un fabricante, un distribuidor, un importador, un ensamblador o una organización de servicios. El Comité TBT observó la existencia de un amplio respaldo respecto del procedimiento de declaración del proveedor tal como lo especifica la Guía ISO/IEC 22. También se estimó conveniente estudiar los acuerdos multilaterales privados entre organizaciones de certificación tales como el sistema de la IEC para el Ensayo de la Conformidad y la Certificación de Equipos Eléctricos (Esquema IECEE CB) para evaluar su aplicabilidad en otros sectores.

Chile declaró que la evaluación de la conformidad era el problema más grave en los países en desarrollo, que requiere que el Comité tome medidas concretas posteriores. Los exportadores de los países en desarrollo, especialmente las PyMES, se ven a veces enfrentados en los mercados de exportación con requisitos de evaluación de la conformidad, que son difíciles de satisfacer. De acuerdo con el Comité esto puede obedecer a los limitados recursos físicos y técnicos para la evaluación nacional de la conformidad, a una cantidad insuficiente de laboratorios acreditados en el ámbito nacional o regional, a los costos elevados como así también a las dificultades legales para obtener la acreditación extranjera, dificultades para establecer organismos de acreditación internacionalmente reconocidos, dificultades para participar en sistemas nacionales de evaluación internacional y dificultades en lo relativo a la implementación de las guías ISO/IEC sobre procedimientos de evaluación de la conformidad.

Canadá está promoviendo *un enfoque global común hacia la evaluación de la conformidad* y sostiene que la Guía ISO/IEC 60 (Código de Buenas Prácticas para la Evaluación de la Conformidad), diseñada para promover la igualdad de los derechos para acceder a la evaluación de la conformidad en todo el mundo, ofrece un buen marco de trabajo para el desempeño de todos los organismos de evaluación de la conformidad ya sean gubernamentales o no, nacionales o internacionales. No obstante, la Guía no tiene un uso muy extendido y necesita ser revisada y actualizada, si fuera necesario, para responder mejor a los objetivos del Acuerdo TBT. Mientras tanto, el Comité de ISO de Evaluación de la Conformidad (CASCO) ha decidido realizar el trabajo que sea necesario.

Importancia de la ordenación del territorio

Experiencias españolas para aplicar en la Argentina

ESCRIBE: AUGUSTO PAZ (*)

La ordenación del territorio, para el presente trabajo lo tomaremos como la técnica, que en un Estado moderno, funciona como instrumento de comunicación entre los distintos órganos de la administración pública y, a su vez, actúa como una importante fuente de información para la toma de decisiones de los capitales privados.

Ordenación significa, en principio, una limitación de los derechos individuales con el objeto de armonizarlos. Por lo general, esta limitación regresa a la comunidad en forma de nuevos derechos (orden institucional y sistema democrático; patrimonio público; derechos políticos; solidaridad de la igualdad de oportunidades y entre todos los reconocidos por la CN, la preservación del ambiente y del patrimonio natural y cultural de las comunidades, etc.).

Lo que se pretende en este trabajo es mostrar algunas normas constitucionales que inciden en la forma en que se debe estructurar la Planificación del Territorio y contrastarlo con lo que sucede en la realidad económica Argentina.

En principio, nuestro planteo parte de la premisa de que es el Hombre el que guía y dirige a la economía y no es la economía la que debe ser seguida por los hombres. Este principio, que parece una verdad de Perogrullo, es el eje del presente trabajo y en la medida en que avancemos veremos cómo, en realidad, no es un concepto del todo compartido.

Para definir mejor los términos diremos, siguiendo la *Carta Europea de la Ordenación del territorio* (O.T). de 1983, que los Objetivos principales de la O.T. son:

Reducir las desigualdades regionales y alcanzar así una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio; de la protección del medio ambiente; y mejorar la calidad de vida de la población.

Para alcanzar estos objetivos la OT tiene la posibilidad de dictar políticas. Las políticas que se dicten deben ser consensuadas entre los distintos estamentos de la administración, tanto pública como privada. Es decir, la OT tiene que definir anticipadamente donde se ubicarán y asentarán las grandes infraestructuras, los caminos, las telecomunicaciones, los transportes, los museos, las Universidades, etc.

La definición de estas ubicaciones son las que van a determinar los lugares hacia los que se desplazará la población y tienen, en principio, una vinculación directa con el desarrollo de las distintas regiones del país. Es cierto que la infraestructura debe generarse donde la gente la requiere. Pero no es menos cierto, que la gente va a donde está la infraestructura.

Como ejemplo de lo anterior podemos apreciar la forma en que se han desarrollado, en el gran Bs. As. las regiones cercanas a las autopistas o, cómo en la Capital Federal se desarrollan las regiones cercanas al subte (1).

He aquí el dilema: ¿o la infraestructura va a donde está la gente o se genera infraestructura para que la gente vaya? Ambas alternativas son posibles pero las visiones que alientan a una y a otra son distintas. Por un lado, las necesidades de la población son actuales y no es justo esperar a tener que mudarse para gozar o utilizar de las mismas. También es cierto que ya la gente se asentó de una determinada manera y hay que seguirla hacia donde ya se asentó. Lo cual genera una espiral de regiones más desarrolladas, que requieren más inversión, pues tienen una alta tasa de crecimiento y de desarrollo, tanto poblacional como económica.

A esa espiral de desarrollo se le contrapone una espiral de desaparición de regiones, que cada vez requieren menos inversión por que llevan adelante un proceso de expulsión de población. Ejemplo de esto es el crecimiento del área metropolitana en contraste con las regiones pobres del país. Y un ejemplo más claro es el distinto grado de productividad de la economía de la Ciudad de Buenos Aires frente a las del resto del país.

Es importante que tomemos conciencia de que la forma en que planifiquemos la organización de los transportes y los servicios van a tener una estrecha vinculación con el lugar en el que se ubiquen en el futuro, tanto el sector productivo como la población. Esto es válido tanto a nivel municipal como a nivel nacional e internacional.

En tal sentido, en el ámbito de la Comunidad Europea, la política de ordenación del territorio se concibe como condición previa al desarrollo más armonioso de la Unión Europea y a una integración de las regiones periféricas. En tal sentido, Para la UE el progreso ha de ser considerado a la luz de la calidad de vida. Para ello el concepto de progreso debe relacionarse y matizarse con la equitativa distribución de la renta regional y personal, dentro de una política de estabilidad económica (art. 40 de la Constitución española) y del equilibrio regional y sectorial (art. 131 de la Constitución española).

La Constitución Argentina

Hasta aquí hemos tratado de sintetizar por un lado la utilidad de la Ordenación Territorial y por el otro presentar algunos principios que justifican su utilización en la UE. En este apartado trataremos de ver algunas normas de nuestra Constitución Nacional que puedan llegar a ser utilizadas en relación con la O.T.

Art. 14: *Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conformes a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita;* (la OT debe contemplar y favorecer tanto el trabajo como la industria; este derecho se articula con las obligaciones del PE y del PL.); *de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades* (exige un sistema transparente y democrático para el planteo de la OT); *... usar y disponer de la propiedad,* en la medida en que no se debe privar, a través de la regulación del uso del suelo, del derecho al uso y goce de la propiedad. Toda reglamentación y ordenación debe estar orientada a la mejor utilización y goce de la propiedad.

Art. 16: *La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.* Este art. 16 tiene, al decir de *Dromi,* varias concordancias con la dignidad, la no discriminación, el humanismo y la obligación de tutela y defensa no sólo de las relaciones humanas sino también de las instituciones dentro de la organización del Estado, que es el caso de la solidaridad federal.

Esta solidaridad federal es la que debe verse reflejada en la distribución de las inversiones en todo el territorio nacional, especialmente en aquellas regiones que más lo necesitan.

Esta norma general, tiene su correlato en obligaciones concretas del congreso como el art. 75 inc. 23 de la igualdad real, *Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y ...*

Frente a esto se nos ocurre una pregunta, un habitante argentino que se encuentra en Santiago del Estero con un PBI anual de $1.200, ¿Tiene las mismas posibilidades, o es realmente igual a uno de la Ciudad de Bs. As. con un PBI per cápita de $ 22.000?

En este sentido son concordantes los arts. 37 (igualdad real y acciones positivas) art. 42 (trato equitativo y digno). art. 43, 2° (distribución equitativa y solidaria). art. 75 inc. 2°.

... La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...

Esta es la gran base de la ordenación territorial, éstos son los criterios que se deben tener en cuenta al diseñar un plan de infraestructura y desarrollo nacional.

Para finalizar, creemos de suma importancia la incorporación del medio ambiente en cualquier ordenación del territorio.

Art. 41: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

"Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

"Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

"Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos."

El derecho al ambiente se encuentra inmerso dentro de un derecho mucho más amplio, el derecho. a la vida.

Los constituyentes, al referirse al medio ambiente, utilizan un concepto amplio. El que comprende al decir de Elva Roulet (2), "el de todos los ámbitos construidos que alojan todas las actividades del hombre: las de trabajar cumpliendo condiciones de bienestar, de higiene, de seguridad y de adaptación a sus funciones, así como las actividades de habitar, a las de educación, a las hospitalarias y a cualquier otra enumeración posible ... El patrimonio histórico ... está incluido en la noción de patrimonio cultural, de la misma manera que lo están los bienes antropológicos, arqueológicos, urbanísticos y arquitectónicos".

Este concepto amplio de ambiente es el que hace que la problemática de la ordenación del territorio sea tan cara al derecho ambiental, ya que es en esta interacción en la que va a proteger al ambiente desde la complejidad de relaciones que intervienen en la ordenación del territorio.

Disminución ...

(Viene de pág. 5) ➤

Antes de tomar una decisión definitiva sobre la mejor manera de proceder, las negociaciones de la OMC deben, por todos los medios, tener presente una serie de cuestiones claves:

a) determinar los costos contra las ventajas de los distintos enfoques;

b) eliminar todas las duplicaciones de disposiciones de ensayo;

c) prever que los procedimientos sean los mismos para organizaciones locales, nacionales y regionales, ya sean gubernamentales o no gubernamentales;

d) reducir las cargas para la industria y los organismos regulatorios;

e) tener en cuenta las necesidades de los consumidores;

f) favorecer los enfoques no discriminatorios y transparentes que faciliten el intercambio;

g) evaluar las ventajas de los enfoques bilaterales contra las de los multilaterales, y las de los enfoques unisectoriales contra las de los multisectoriales.

La Segunda Revisión Trienal del Acuerdo TBT ha permitido el logro de un progreso sustancial en la dirección correcta. La mayoría de los miembros del Comité recibió con entusiasmo sus resultados equilibrados y previsores que ofrecen una base adecuada para futuros debates: Todos los presentes remarcaron la importancia de haber establecido los lineamientos a ser utilizados por las organizaciones de normalización internacionales en el desarrollo de las normas. Mientras estos lineamientos se consideran un buen logro, queda por ver cómo funcionarán en la práctica. Para los *Estados Unidos*, estos principios pueden en el futuro emplearse para evaluar las implicaciones adversas del comercio en caso que las haya y que surjan.

ISO da la bienvenida a los deseos del Comité TBT de fortalecer la cooperación entre los organismos internacionales de normalización y sus delegaciones gubernamentales, dado que la cooperación fortalecida va de la mano con una mayor confianza mutua.

El acuerdo unánime respecto del espíritu y el resultado positivos de esta segunda Revisión trienal es un buen augurio para el futuro, dado que representa, tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados, una herramienta más eficaz y equilibrada para facilitar el comercio en beneficio de la totalidad de la comunidad del comercio internacional. ◆

NOTAS

(*) Augusto Paz, Abogado Ambientalista, Miembro del Consejo de Redacción del Suplemento de Derecho Ambiental, Coordinador del Foro de la FARN.

(1) A igual distancia del centro comparar el desarrollo de Barracas y Palermo o Belgrano. En este caso puntual es interesante el hecho de ver que de Barracas al obelisco, en transporte público en hora pico se puede tardar alrededor de media hora, contra 20 minutos en subte desde Belgrano, que queda mucho más lejos.

(2) Lo expresado por la señora constituyente en la Conv. Nac. Cons. DS, ps. 1796/98.

En especial, dentro del concepto de ambiente, surgen tres atributos:

A) **Ambiente Sano**: entiéndase por tal que no afecte el desarrollo de la vida, ni que existan factores que puedan agredirla, sino por el contrario que el ambiente, conjunción de naturaleza y cultura, facilite la perfección y realización de la plenitud humana (3).

B) **Ambiente equilibrado:** Significa permitir una simbiosis entre ambiente y desarrollo, es un concepto dinámico que tiende a permitir la posibilidad de progreso en conjunción con la conservación del ambiente. Lo cual es imposible de prever a priori, y es algo que deberá verse en cada caso concreto y en cada tiempo.

C) **Ambiente apto para el desarrollo humano:** El presente atributo complementa el anterior, ya que estamos hablando no sólo de un ambiente que nos permita respirar y vivir, sino también crecer, progresar y desarrollarnos (4).

La segunda parte del artículo 41 impone a las autoridades, primero, una obligación genérica de protección del medio ambiente, que puntualiza los siguientes aspectos:

El control para la utilización racional de los recursos naturales, aplicable tanto para los recursos renovables como para los no renovables, lo cual implica una directiva para el control de la explotación comercial del suelo, instalando en forma definitiva la protección ambiental en la evaluación del fenómeno económico.

Preservación del patrimonio natural, cultural y de la diversidad biológica, en tanto se preserve la integridad territorial no sólo en cuanto a los confines de su extensión sino también de su composición. Esta protección es abarcativa tanto, de los ecosistemas y bellezas naturales, como bien común no sólo de los argentinos, sino también de la humanidad y como del patrimonio cultural, en tanto personalidad y acervo cultural propio de la Argentina. La OT es la encargada de que esta preservación no esté sólo a cargo de unos pocos sino que sea una cuestión de Estado en la que tanto las comunidades ricas como las pobres participen en la preservación (unos con dinero otros con tierras).

En el párrafo 3ro. asigna definitivamente al Gobierno Nacional el dictado de los presupuestos mínimos de protección, sistema congruente con el principio federal, a fin de mantener una universalidad normativa, y evitar, al menos en los requisitos mínimos, los choques por cambio de las jurisdicciones locales.

Por último, se prohíbe el ingreso al país de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos, "garantizando que no seamos el basurero de los desarrollos industriales" (5). Esto es de vital importancia al momento de pensar el país y los lugares en que han de instalarse este tipo de servicios.

Bibliografía utilizada

1. AGOUES MENDIZABAL, Carmen (1999): *La planificación territorial (II)*, Universidad del País Vasco, San Sebastián, España.

2. DROMI, Roberto; MENEM, Eduardo (1994): *La constitución reformada*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina.

3. LUCERO SCHMIDT, Fernando. *"El rol de la Universidad en la Educación Ambiental"*, Sociedad y Universidad en el Siglo XXI, Aporte de las Universidades a la Integración Continental, Buenos Aires, Universidad del Salvador, 1993.

4. MARTIN MATEO, Ramón, (Junio 1994): *Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental*, Ed. Estudios Trivium, Madrid.

5. MILLER, Jonathan; GELLI, María Angélia; CAYUSO, Susana (1986): *Constitución y Poder Político*, Astrea, Buenos Aires.

6. PAREJO ALFONSO, Lucino (1986): *Derecho Urbanístico, Instituciones básicas*, Ediciones Ciudad Argentina, Mendoza, Argentina.

7. PAZ, Augusto (1995): *"La participación popular, como mecanismo de protección del Medio Ambiente y su articulación en la Nueva Constitución"*, Revista Signos Universitarios Edición especial sobre MERCOSUR, año XIV, Nº 27, julio - diciembre 1995, Editorial Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.

8. SASSONE, Susana María (1993). *"Medio Ambiente, población y desarrollo"*, SIGNOS Universitarios, Medio Ambiente II, Buenos Aires, Universidad del Salvador, 1993, ps. 159 a 184.

NOTAS

(3) La protección de la salud y el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona en la Constitución, en estudios sobre la Constitución española, T. II ps. 1455 a 1484.

(4) MENEM, DROMI, La Constitución Reformada, ps. 133 a 145.

(5) La Constitución reformada, MENEM y DROMI, p. 145.

Breve crónica del 4º coloquio FARN

Septiembre de 2001

ESCRIBE: MARÍA TERESA LÓPEZ AUFRANC (*)

El 4° Coloquio FARN "Participar para cambiar" realizado en la ciudad de San Salvador de Jujuy los días 13, 14 y 15 de septiembre estuvo enmarcado en un escenario nacional e internacional aciago para nuestro país y para el mundo.

Las dificultades político-económicas nacionales y los recientes atentados en New York y Washington hacían peligrar el éxito del Coloquio. A pesar de ello seguimos avanzando con toda energía y logramos la mejor de las respuestas:

Volver a descubrir que a pesar de las dificultades parte de los argentinos mantenemos la esperanza en el cambio y la confianza en que depende de nosotros.

Creo que es por ello que en las circunstancias antes mencionadas, más de 500 personas respondieron a la convocatoria, con el propósito de averiguar qué podemos consensuar y aportar a los decisores públicos, para impulsar un verdadero desarrollo, en las áreas de la educación, el medio ambiente, el sistema político y el turismo sustentable.

Si bien pareciera que los gobernantes han desviado su atención de las causas sociales a los intereses individuales o partidarios, gran parte de la sociedad les exige que respondan a las demandas públicas con mecanismos participativos novedosos. El Coloquio FARN se inserta en un proceso nacional más amplio, que promueve diversas herramientas de participación para lograr un proyecto de país sustentable.

Entre los muchos logros del Coloquio, es de destacar la articulación entre la diversidad de sectores, tejida en el proceso preparatorio del coloquio, que enriqueció los debates durante el mismo y generó recomendaciones a los distintos niveles de gobierno y que cubren un espectro muy amplio de la problemática.

Por ejemplo en el caso del taller Propuestas de Lucha contra la Desertificación participaron el Director Nacional de Conservación del Suelo — Secretaría de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable de la Nación— el Secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Salta, profesores de las Universidades Nacionales del Litoral y de Buenos Aires, integrantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan en la región del noroeste y pequeños productores. Esta integración de perspectivas ayudó a consensuar recomendaciones tendientes a conciliar la legislación nacional con las legislaciones provinciales y a insistir sobre la necesidad de una mayor "Participación Pública en el proceso de toma de decisiones que debe ser asegurada en todos los niveles jurisdiccionales: Municipal, Provincial, Nacional, así como en el marco del COFEMA."

En el taller sobre El Financiamiento de los Partidos Políticos, los participantes trabajaron sobre cuestiones legislativas que fueron objeto de Recomendaciones a las Autoridades y destacaron también la necesidad de implementar programas orgánicos y transversales de educación y difusión que aborden estos temas en los medios masivos de comunicación, en las escuelas y universidades con el propósito de concientizar a los ciudadanos acerca de su rol como defensores de sus derechos y su posibilidad de integrarse a organismos que promuevan la transparencia de la actividad política.

El aporte del Secretario de Turismo, Hernan Lombardi, en la conferencia compartida con Ed Sanders, Director de Ecoturismo Internacional de los EE.UU., ilustró a los participantes sobre cuál es el tipo de turismo no invasivo que conviene desarrollar en la región y la voluntad política de llevarlo adelante.

En una región de enormes riquezas turísticas, y en consonancia con las Recomendaciones propuestas en el Tercer Coloquio, se acordó que la utilización de los recursos turísticos este supeditada a los fines primarios de la preservación del patrimonio natural y cultural.

El desarrollo del turismo en la región del NOA debe respetar y potenciar las actividades culturales y comerciales de las pequeñas comunidades. Cuanto más comprometida con un proyecto de turismo sustentable se encuentre la comunidad local, más posibilidades habrá de que conserve sus propios atractivos.

En Educación y Participación se demostró a través de la presentación de experiencias innovadoras afines a las Recomendaciones de los Coloquios, que con la integración de la comunidad al sistema educativo, es posible desarrollar programas comunitarios que lo fortalezcan.

En este sentido contamos con la presencia de fundaciones empresarias que trabajaron junto a docentes, autoridades y ONGs, dando testimonio de las experiencias que desarrollan tanto en pequeñas comunidades como en grandes ciudades.

Simultáneamente, el desarrollo de estrategias comunicacionales y de producción de información, sobre el poder de las experiencias transformadoras de la comunidad, contribuirá al fortalecimiento de la sociedad civil.

Este espacio de diálogo político, con amplia participación ciudadana, que se va instalando en la Argentina, es el resultado del trabajo de los participantes, quienes progresivamente van ocupando el lugar que les corresponde como verdaderos ciudadanos.

El día 27 de noviembre a las 18:30hs se presentarán las Recomendaciones a las Autoridades en la Defensoría del Pueblo de la Nación, Montevideo 1250, Buenos Aires.

(*) María Teresa López Aufranc, Coordinadora del Programa Coloquio.

Del mismo lado

UN LIBRO DE FRANCISCO INGOUVILLE

Noventa cuentos y algo de teoría para llevarse mejor con la gente.
Editorial Grijalbo Mondadori
Por Francisco Ingouville
MPA Harvard University
Colección Mitos Bolsillo, 160 pags., $10

"¿Cómo se cumple una misión como esa?" Se preguntaba Francisco Ingouville cuando le dijeron, en 1989, que el objetivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) era "mejorar la calidad de las decisiones que involucrasen el ambiente y los recursos naturales".

Con el tiempo se fueron dando cuenta de que además de capacitación, promoción, investigación, e información era importante proveer servicios de mediación y negociación. Porque muchas decisiones en materia de desarrollo sustentable se tomaban en estado de conflicto. Grupos antagónicos se enfrentaban en temas relativos al uso de los recursos o por temas socio-ambientales. Y generalmente el conflicto empeoraba la calidad de las decisiones. Porque tensaba las relaciones, reducía la comunicación, clausuraba la creatividad. Muchas veces esos problemas no llegaban a los jueces y cuando llegaban no era fácil que estos pudieran desarrollar procesos participativos e imaginativos en los que se creara valor para todos los interesados. La FARN decidió entonces adoptar el rol de Mediadora para el desarrollo sustentable. Allí nace la carrera del autor de este libro que recoge las experiencias de los mejores negociadores del mundo de diversas épocas y culturas. Después de hacer un postgrado en Harvard, centrado en negociación y mediación, trabajó en los juzgados de Nueva Inglaterra y para organizaciones como Naciones Unidas, BID, Consensus Building Institute y Conflict Management International Group. Así fue recogiendo historias que enhebradas por un delgado hilo conductor de teoría, constituyen el núcleo de este libro. Según Ingouville, "la intención fue divulgar los importantes desarrollos que se han realizado a nivel académico para lograr que todos salgan ganando en sus negociaciones. Y para divulgar ¿qué mejor que los cuentos?... Cada uno de ellos me causó un gran impacto cuando lo escuché, y me dejó una enseñanza. Y pensé que era fundamental ponerlos al alcance de todo el mundo para contribuir a hacer un cambio hacia una cultura menos beligerante y más ganadora."

Como ejemplo podemos ver el más cortito de todo el libro y quizá uno de los más risueños:

Niños jugando

La chica: - ¿Jugamos a que éramos vecinos?

El chico: - ¡No, yo quiero jugar a los piratas!

La chica: - Bueno, vos eras el pirata que vivía al lado de mi casa.

LA LEY

Suplemento
DE DERECHO AMBIENTAL

8 Buenos Aires, jueves 22 de noviembre de 2001

NUEVAS PUBLICACIONES

El control ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana

Aspectos ambientales y jurídico-institucionales

ESCRIBE: BEATRIZ KOHEN (*)

Fecha de presentación : 13 de diciembre, 19.00 hs.
Lugar: Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.
Dirección: Corrientes 1441, Piso 1°, Salón de Conferencias.
Silvina García Conto. Control

Además de una introducción en la que Kohen esboza los objetivos y alcances del Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente de la FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales) —un programa que intenta llevar adelante acciones de interés público en materia ambiental— este volumen reúne tres trabajos.

A efectos de aportar la base de conocimientos básicos necesarios llevar adelante este programa, los trabajos de Andrés Nápoli y Diego Kravetz apuntan a realizar una puesta al día —que ellos califican de modesta— en relación con los problemas ambientales más importantes del área metropolitana y el conjunto de herramientas legales existentes para la defensa del derecho a un medio ambiente sano en las jurisdiccciones cubiertas por el programa.

Estos artículos cumplieron con el objetivo inicial de constituirse en un piso básico de conocimientos necesarios para empezar a discutir áreas prioritarias y posibles casos en el seno del programa. El artículo final viene a complementar perfectamente los trabajos anteriores. En él, desde la perspectiva del derecho constitucional, Sabsay realiza un balance de la evolución jurisprudencial de las acciones de interés público, a partir de la Reforma de la Constitución en 1994.

En el capítulo uno, Nápoli delinea los límites territoriales del AMBA, que luego caracteriza desde el punto de vista de su población, de las actividades económicas que allí se desarrollan, y de su problemática ambiental, que analiza recurso por recurso. Examina la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, las modalidades de disposición de los residuos domiciliarios e industriales, los problemas que generan los basurales, la contaminación del aire y el ruido, y sus consecuencias para la salud y la calidad de vida de los habitantes de la región.

A pesar de que, según Nápoli, cada una de las problemáticas ambientales descriptas posee una entidad propia, hacia el final de su trabajo realiza un esfuerzo por establecer prioridades, de manera tal de aportar un marco de referencia para la acción colectiva.

Dada su importancia para el programa, me gustaría destacar una conclusión del trabajo de Nápoli relacionada con el incumplimiento de las normas vigentes y la falta de control por parte de las autoridades competentes, un tema que claramente trasciende los problemas ambientales.

Para terminar y en consonancia con la forma en que la FARN concibe la sustentabilidad democrática, Nápoli incita a todos aquellos comprometidos con el accionar en defensa del derecho a un medio ambiente sano a pensar los problemas ambientales en el contexto de su complejidad y de la multiplicidad de causas, intereses y actores que involucran, así como de la necesidad de resolver dichos problemas con la participación del conjunto. Deja traslucir una cierta insatisfación con el estado de las instituciones, así como también confianza en el potencial de instituciones democráticas fuertes y participativas, cuando la ciudadanía las hace suyas y las utiliza en beneficio colectivo.

Con esa breve mención de los aspectos institucionales, Nápoli nos introduce al trabajo que aparece en el capítulo siguiente. En él, Kravetz se refiere a los aspectos esenciales de la normativa constitucional vigente, en relación con el derecho a un medio ambiente sano y las garantías para su efectivo cumplimiento, en las jurisdicciones que constituyen el AMBA, partiendo de la Constitución Nacional, para luego considerar la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Destaca la existencia de un imperativo constitucional de preservar el medio ambiente que deriva en la configuración del llamado Orden Público Ambiental que, a su vez, define deberes y responsabilidades del Estado.

Se refiere especialmente a la cuestión jurisdiccional en relación con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el traspaso paulatino previsto por la Ley Cafiero y sus alcances en cuanto a la problemática que nos convoca. Analiza las diferentes acciones previstas en el contexto del marco constitucional, para detenerse en algunos institutos como el amparo individual y colectivo, la cuestión de la legitimación activa, de los costos y gratuidades —tan importante para asegurar el acceso a la justicia—, y otras instituciones cruciales para el programa como el rol del Defensor del Pueblo, los procedimientos participativos que requiere la Constitución como la realización de Estudio de Impacto Ambiental y Audiencias Públicas, el rol que potencialmente pueden desempeñar las ONGs., etc.

Kravetz analiza las oportunidades y debilidades que presenta cada una de estas herramientas a nivel de las distintas jurisdicciones para concluir que su mayor debilidad puede encontrarse a nivel nacional, mientras que, en mayor medida la Ciudad de Buenos Aires y en menor medida la Provincia de Buenos Aires ofrecen oportunidades para que los tribunales puedan expedirse, en consonancia con una concepción amplia de protección de los derechos de incidencia colectiva.

Si los trabajos de Nápoli y Kravetz tuvieron como objetivo principal proveer a los interesados de un contexto para la acción colectiva en defensa del derecho a un medio ambiente sano, el documento de Sabsay tiene un carácter bien diferente. Más que de síntesis, su tono es de reflexión y de evaluación.

Como punto de partida destaca los aportes del constitucionalismo moderno en cuanto la creación de nuevos organismos de control —como la Defensoría del Pueblo, la Auditoría General, las Sindicaturas— y en la consagración de garantías personales para la defensa de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente —amparo individual y colectivo—. Comienza por el análisis del amparo en nuestro derecho público y luego describe el proceso de construcción de un instituto para la defensa de derechos de incidencia colectiva, a partir de la reforma constitucional de 1994. A continuación analiza cómo los propios tribunales han entendido estas instituciones al realizar un balance de la evolución jurisprudencial, en particular, en lo que se refiere al amparo colectivo en materia ambiental y de discriminación. Se detiene luego en otro punto de transcendental importancia, se trata de la utilidad del amparo para garantizar el cumplimiento de derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos, incorporados a la Constitución Nacional con su misma jerarquía, a partir de la reforma constitucional del '94.

Sabsay incluye una sección en la que, a partir de la consideración del amparo en el contexto de todo el abanico de instrumentos consagrados por la Constitución para el logro de la democracia participativa fundamenta la posición de la FARN en cuanto a que todas las herramientas deben ser consideradas en su conjunto, tendiendo a un sistema de gobernabilidad democrática y participativa. Para terminar refuerza esta idea a la que nos referíamos al principio, relacionada con el potencial que tiene el amparo colectivo para controlar los desbordes que genera el actual modelo económico a nivel de la vigencia de derechos fundamentales. Nos alerta, a la vez, acerca de los posibles efectos nocivos que podrían ceñirse sobre el instituto en el caso de primar interpretaciones doctrinarias de carácter restrictivo.

La complementariedad entre los componentes de esta publicación no es azarosa sino intencional. En virtud de la transversalidad que presentan tanto la cuestión ambiental como el tema de la defensa de derechos, tengo la certeza de que los tres trabajos que aquí se incluyen, además de constituir un insumo esencial para aquellas personas y organizaciones interesadas en llevar adelante acciones de interés público en materia ambiental, despertarán el interés de un conjunto de personas que trasciende el ámbito restringido del programa.

Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente Fundacion Ambiente y Recursos Naturales
Monroe 2142, 1o. B, (1428) Buenos Aires, ARGENTINA
Tel/Fax: (5411) 4788-4266 / 4787-3820 /
4787-5919 / 4783-7032 (int. 221 ó 222)
E-mail: controlciudadano@farn.org.ar
Sitio Web: http://www.farn.org.ar
SD Gateway: http://sdgateway.net

(*) Coordinadora del Programa Control Ciudadano del medio ambiente.

FUNDACIÓN NATURALEZA PARA EL FUTURO

Fundación Naturaleza para el Futuro

PRESENTA: "ARGENTINA, NATURALEZA PARA EL FUTURO. UNA REFLEXIÓN SOBRE EL PAISAJE ARGENTINO".

La Fundación Naturaleza para el Futuro es una organización no gubernamental sin fines de lucro, cuyo principal objetivo es la conservación y el respeto de la naturaleza en general y del paisaje en especial.

Su creación responde al entusiasmo de personas que aman la naturaleza y que desean suscitar una relación armónica con ella.

De este modo, y teniendo en cuenta que aquellos lugares de especial belleza escénica, natural o cultural, constituyen un atractivo turístico fundamental, la Fundación Naturaleza para el Futuro persigue el propósito de promover un turismo que constituya una herramienta que despierte la fascinación por los lugares y que asegure la conservación de sus atractivos esenciales.

Para el logro de sus objetivos, la Fundación prevé realizar actividades que promuevan el desarrollo de una planificación adecuada con participación de las comunidades locales; de creación de áreas protegidas, públicas y privadas; de aplicación de incentivos para la conservación de lugares; y de actividades de educación, capacitación y difusión para el logro de los objetivos propuestos.

El día **29 de noviembre, a las 19 horas**, se presenta en el **Centro Cultural Recoleta** su libro.

Se trata de una obra realizada con fotografías panorámicas de Marcos Zimmermann, pinturas de Nicolás García Uriburu, y textos de la Fundación Naturaleza para el Futuro que resalta la importancia de los paisajes argentinos y los riesgos a los que están expuestos.

La explotación desmedida de los recursos naturales y el conocimiento de tantas otras circunstancias, que podrían hacer desaparecer o perder autenticidad a sitios de incomparable belleza, ha sido la base para la creación de esta herramienta visual que resalta el valor de la naturaleza y, en algunos casos, muestra a modo de "montaje digital", cómo se verían los paisajes si el deterioro ocurriera. Las imágenes se acompañan con breves textos que destacan el riesgo actual y la necesidad de una planificación adecuada. En síntesis, un modo de alentar la conservación de los asombrosos bienes públicos argentinos.