



Monroe 2142 - (1428) Buenos Aires - Argentina

Tel./Fax: (54-11) 4783-7032

4787-3820/5919 - 4788-4266

c-elect.: info@farn.org.ar

Internet: www.farn.org.ar

ISBN-10: 987-22924-3-4

ISBN-13: 978-987-22924-3-0

JUSTICIA Y AMBIENTE

CUARTA CONVOCATORIA

PREMIO DE MONOGRAFÍA *ADRIANA SCHIFFRIN* - 2005



Trabajos premiados

Buenos Aires, 2006



JUSTICIA Y AMBIENTE

CUARTA CONVOCATORIA

PREMIO DE MONOGRAFÍA *ADRIANA SCHIFFRIN* - 2005

Trabajos premiados



Buenos Aires, 2006

Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Área de Investigación y Capacitación

Monroe 2142, 1° B, (1428) Capital Federal, Argentina
Tel/Fax: (54 11) 4783-7032 4787- 3820/5919 4788-4266
Correo electrónico: premio@farn.org.ar
Web: www.farn.org.ar/investigacion/premio/

El contenido y la originalidad de los artículos de esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores. Las opiniones expresadas no necesariamente reflejan las de FARN.

Esta publicación está disponible en forma gratuita en:
<http://www.farn.org.ar/docs/libros.html>

Justicia y ambiente: cuarta convocatoria, Premio monografía Adriana Schiffrin-2005 / Liliana Elsa Fernández...[et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2006. 112 p. ; 23x16 cm.

ISBN 987-22924-3-4

1. Derecho Ambiental.
CDD 346.046

Diseño de tapa: **Marta Biagioli**

Diagramación y producción gráfica: **Pablo Casamajor** - bimajor@uolsinectis.com.ar

© 2006, Fundación Ambiente y Recursos Naturales

I.S.B.N. 10: N° 987-22924-3-4

I.S.B.N. 13: N° 978-987-22924-3-0

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Se terminaron de imprimir 300 ejemplares de este libro en Talleres Gráficos Leograf S.R.L. Rucci 408 - Valentín Alsina, Pcia. de Buenos Aires, en noviembre de 2006.

ACERCA DE FARN

Creada en 1985, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) es una organización no gubernamental cuyo objetivo principal es *promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho, y la organización institucional de la sociedad*. Los destinatarios del trabajo de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados.

Para el logro de sus objetivos, FARN trabaja en las siguientes áreas:

- **Investigación y Capacitación**, fomentando el estudio de los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo sustentable, la gobernabilidad y la política ambiental, la conservación y la problemática de la contaminación ambiental.
- **Participación Ciudadana**, difundiendo y promoviendo nuevas herramientas legales para que los ciudadanos participen activamente en la defensa de sus derechos ambientales.
- **Comercio y Desarrollo Sustentable**, impulsando iniciativas que aborden las vinculaciones entre el comercio, las inversiones y el ambiente en aras de un desarrollo sustentable.
- **Información y Publicaciones**, a través de su Centro de Información Jurídico-Ambiental, y de la publicación resultante de los proyectos desarrollados por la institución.

Las diferentes actividades de FARN se financian gracias al aporte de donantes privados (individuos, empresas, fundaciones nacionales y extranjeras), y de organismos públicos nacionales e internacionales.

Equipo de Trabajo:

Daniel A. Sabsay, Director Ejecutivo

María Eugenia Di Paola, Directora del Área de Investigación y Capacitación

Natalia Machain, Investigadora en Política Ambiental y Conservación

Agradecemos a:

Ricardo Luis Lorenzetti, Aída Kemelmajer de Carlucci y a Silvina Ramírez, Miembros del Jurado, por su responsabilidad profesional y atenta dedicación a esta convocatoria del Premio de Monografía Adriana Schiffrin 2005, por su cálida participación en la ceremonia de entrega del Premio de Monografía Adriana Schiffrin 2005.

ÍNDICE

Introducción <i>por Daniel A. Sabsay</i>	7
Comentarios Iniciales <i>por María Eugenia Di Paola</i>	9
Adriana Schiffrin	11
Miembros del Jurado	13
Dictamen del Jurado	15
TRABAJOS PREMIADOS	19
Una mirada a la justicia con enfoque ambiental <i>por Liliana Elsa Fernández</i>	21
Movimiento por la justicia ambiental y su evolución <i>por Cristhian De la Piedra Ravanal</i>	47
Enfoque ambientalista de los compromisos asumidos frente a las futuras generaciones <i>por Nathalie Kantt</i>	81

INTRODUCCIÓN

por Daniel A. Sabsay

La regularidad que ha adquirido el Premio de Monografía Adriana Schiffrin permite que podamos contribuir con una publicación anual consagrada a las cuestiones vinculadas con el desarrollo sustentable. Se trata siempre de un conjunto de interesantes trabajos elaborados por jóvenes y promisorios profesionales que han respondido a nuestra convocatoria en función de las diferentes consignas apuntadas en cada oportunidad. Así, en el 2005 el tema elegido para el desarrollo de las presentaciones giró en torno del importante vínculo entre justicia y ambiente.

Nuevamente, han sido numerosos los trabajos presentados los que provinieron de diferentes provincias argentinas y del extranjero. Antes de hablar de los premiados queremos poner de manifiesto nuestro reconocimiento a la brillante tarea llevada a cabo por el jurado, integrado en esta ocasión por los doctores Ricardo Luis Lorenzetti, Aída Kemelmajer de Carlucci y Silvina Ramírez.

El primer premio ha correspondido a la monografía de Liliana Fernández denominada "Una mirada a la Justicia con enfoque ambiental", la que explora las tendencias en las cuales deberá desenvolverse el sistema judicial de la provincia de Mendoza, para contribuir en la resolución de la conflictividad socio-ambiental y en definitiva, en la gobernabilidad democrática para el desarrollo sustentable.

"Movimiento por la Justicia Ambiental y su evolución", de Cristhian de la Piedra ha obtenido la primera mención. El autor manifiesta que ha examinado la problemática de la justicia ambiental desde el punto de vista de las políticas públicas y que instrumentos de gestión ambien-

tal pueden ser implementados en orden a superar las inequidades ambientales. Gracias a la experiencia ganada a nivel internacional, particular importancia se dará al análisis de las políticas ambientales internacionales con especial atención a la experiencia europea.

La segunda mención le ha correspondido a Nathalie Kantt por su contribución titulada "Enfoque ambientalista de los compromisos asumidos frente a las futuras generaciones". Ella sostiene que su trabajo presenta un análisis sobre la existencia de obligaciones hacia las futuras generaciones y sobre las políticas asumidas para satisfacer las exigencias del desarrollo sustentable y las normas de justicia intergeneracional distributiva, siempre bajo el enfoque ambientalista del cuidado por el ecosistema.

Nuevamente queremos destacar la importante labor desarrollada por las Dras. María Eugenia Di Paola y Natalia Machain, quienes con su empeño profesional han contribuido una vez más a asegurar el éxito del concurso.

Buenos Aires, agosto de 2006

COMENTARIOS INICIALES

por María Eugenia Di Paola

La ceremonia de aniversario por los veinte años de FARN coincide con la cuarta entrega del Premio Schiffrin. No se trata de una mera casualidad, sino de un homenaje a nuestra amiga, una mujer excepcional que compartió con nosotros sus sueños y pasión por el ideal de la conservación del ambiente y la promoción del desarrollo sustentable, con la esperanza de que su simiente se disperse entre los sueños de las nuevas generaciones. Adriana Schiffrin fue una excelente mediadora y facilitadora, lideró el grupo de mediación Consenso Ambiental y posibilitó que diversos encuentros y eventos de la FARN dieran a luz importantes consensos en materia de desarrollo sustentable.

El premio Schiffrin, en su cuarta entrega, ya es parte integrante de esta fundación y contribuye a la construcción de conocimientos en esta materia. El tema de convocatoria en esta ocasión ha sido Justicia y Ambiente. Conforman el jurado en esta oportunidad renombrados juristas de nuestro país:

El Dr. Ricardo Lorenzetti, Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, La Dra. Aída Kemelmajer de Carlucci, Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza y La Dra. Silvina Ramírez, Directora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - INECIP.

Es menester destacar la importante y eficiente labor que ha desarrollado el jurado. Cada año la composición del mismo varía y en todas las ocasiones hemos contado con figuras destacadísimas que han aceptado complacidos la tarea y luego han tenido un desempeño impecable. Para ellos nuestro sincero agradecimiento.

Entre los trabajos premiados, encontramos en primer lugar el de Lilianna Fernández, Licenciada en Geografía de la Provincia de Mendoza. Su trabajo realiza aportes para la resolución de la conflictividad socio-ambiental y la gobernabilidad democrática para el desarrollo sustentable.

Por otra parte, Cristhian de la Piedra, ganador de la primera mención, abogado de nacionalidad chilena, quien realiza una contribución en el estudio de la justicia ambiental en cuanto a la prevención y la resolución de conflictos.

Como ganadora de la segunda mención, encontramos a Nathalie Kantt, una flamante abogada de la Ciudad de Buenos Aires. Su trabajo trata aspectos de la justicia y la solidaridad intergeneracional, condición *sine qua non* para la construcción del desarrollo sustentable.

Nos es sumamente grato presentar esta cuarta publicación y continuar con este ejercicio en futuras convocatorias. Estamos convencidos que esta iniciativa contribuye notablemente al incentivo y la construcción de conocimientos en aras del tratamiento de aspectos y temas que se vinculan estrechamente al desarrollo sustentable.

ADRIANA SCHIFFRIN

Se graduó de abogada en la Universidad Nacional de Buenos Aires. A partir de entonces se dedicó al ejercicio privado de la profesión y a la docencia universitaria.

Se especializó en mediación y otras técnicas de resolución de conflictos en el país y en los Estados Unidos, realizando, entre otros, los *Seminarios sobre Negociación* en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. Fue mediadora certificada por el Ministerio de Justicia de la Nación, co-directora del Centro Vecinal de Mediación de Belgrano y vocal de la Comisión de Mediación del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires.

Fue co-autora y co-compiladora de *Mediación: una transformación en la cultura* (Editorial Paidós, 1996). Escribió numerosos artículos sobre su especialidad en publicaciones profesionales y de interés general.

Adriana Schiffrin integró el plantel docente del entonces Centro Regional de Investigación y Capacitación - SUSTENTAR de FARN, desempeñándose como co-directora del módulo de *Facilitación y Mediación de Conflictos sobre Medio Ambiente y Desarrollo*.

Fue miembro de **Consenso Ambiental - Facilitadores y Mediadores para el Desarrollo Sustentable**, grupo asociado a FARN que, durante su gestión, se concentró en el desarrollo de la mediación y la negociación ambiental en el marco de la resolución alternativa de conflictos, uno de los elementos fundamentales de la que se ha denominado "gobernabilidad para la sustentabilidad", tema sustantivo de esta Fundación.

MIEMBROS DEL JURADO

DRA. AÍDA KEMELMAJER DE CARLUCCI

Doctora en Derecho de la Universidad de Mendoza, Argentina. Miembro de las Academias Nacionales de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires y de Córdoba. Miembro honorario de la Real Academia de Derecho y Legislación de Madrid, España. Ministro de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza. Profesora titular de Derecho Civil (Facultad de Derecho) y Derecho Privado (Facultad de Ciencias Económicas) de la Universidad Nacional de Cuyo. Profesora contratada Universidades de París, Génova y Bolonia. Profesora honoraria de las Universidades de San Marcos y San Martín de Porres (Perú). Ha escrito varios libros y artículos entre ellos, *La responsabilidad civil en el derecho de familia*, *Responsabilidad del Estado por los errores judiciales*, *Temas modernos de responsabilidad civil*. Publicó varios artículos monográficos en Argentina, España, Perú, Brasil, Uruguay, Francia. Es integrante del Comité de Ética en la Ciencias y la Tecnología dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. Integró el grupo de expertos que preparó el documento sobre el principio de precaución aprobado por la Unesco.

DR . RICARDO LUIS LORENZETTI

Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Decreto N° 1878, 21 de diciembre de 2004. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales. Expedido por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral de Santa Fe. 1983. Director de la Carrera de Especialización en Derecho de Daños, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 15 de Diciembre de 2005.

Representante del Honorable Senado de la Nación ante el Juris de Enjuiciamiento del Ministerio Público de la Nación. Distinción Profesor Honorario, Universidad Privada del Norte de Lima, 2004. Ha escrito varios libros y artículos entre ellos: *Tratado de los contratos-Parte general*, (2004), *Consumidores*, (2003) y *Contratos - Parte especial*, (2003). Artículos publicados y conferencias dictadas en España, México, Uruguay, Brasil, Paraguay, Chile y Perú.

DRA. SILVINA RAMÍREZ

Silvina Ramírez. Directora Ejecutiva del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Profesora de Derecho Constitucional de la Facultad de Derechos y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Consultora internacional en temas de justicia indígena, acceso a la justicia, y reformas judiciales. Ha participado en el asesoramiento técnico de reformas de la justicia en países tales como Guatemala, El Salvador, Bolivia, Venezuela y Panamá.

DICTAMEN DEL JURADO

A los 26 días del mes de Octubre de 2005, se reúnen los integrantes del jurado designado por la Fundación Ambiente y Recursos naturales (FARN), con el objetivo de discernir el premio y las menciones del Premio de Monografía "Adriana Schiffrin", instituido con el objeto de fomentar la investigación y profundización de los temas de ambiente y desarrollo sustentable, y, por unanimidad, manifiestan lo siguiente:

Que el Jurado ha tenido la distinción y responsabilidad de abocarse a la tarea de evaluar las monografías presentadas en esta convocatoria al premio de Monografía "Adriana Schiffrin" sobre el tema "Justicia y Ambiente".

Que en cumplimiento de esta misión, utilizando los criterios expuestos en las bases del concurso y profundizando también en otros criterios tales como los de utilidad e impacto, ha examinado y calificado un total de veinte trabajos.

Que estos trabajos desarrollan alrededor del tema convocante una variedad de títulos que transitan desde el análisis teórico general, basado fundamentalmente en derechos, hasta cuestiones concretas de formulación de políticas públicas alrededor del medio ambiente, reflexionando también sobre algunas cuestiones de gestión ambiental y enfatizando la dimensión preventiva con la finalidad de proteger el medio ambiente. Asimismo, algunos trabajos tocan temas muy concretos localizados en contextos determinados, mientras que algunos prefieren enfatizar la perspectiva más general y universal.

Que a partir de la consulta y el intercambio entre los miembros del jurado se realizó una primera selección; luego se afinaron los criterios y, finalmente, se llegó a una selección definitiva. Si bien varios de estos trabajos reúnen las condiciones de calidad y pertinencia para ser evaluados positivamente, se eligieron tres trabajos que por su creatividad, aportes al tema concreto, y potencialidades, fueron más relevantes a consideración de este jurado.

Así, por unanimidad, se resolvió otorgar el primer premio a la monografía presentada por Liliana Fernández denominada "Una mirada a la Justicia con enfoque ambiental". Esta monografía, escrita por una Licenciada en Geografía, realiza una aproximación del tema en el contexto mendocino; no obstante, sus acertadas reflexiones pueden ser aplicadas a otros sistemas judiciales provinciales. Presenta un buen diagnóstico de la situación, breve pero conciso, lo que da pie para su análisis posterior. Asimismo, realiza una buena caracterización de la justicia ecológica.

En cuanto a su impacto, es importante la señalización de los nuevos colectivos sociales que acceden a la justicia (ONGs ambientalistas, las organizaciones de base comunitaria y otras organizaciones de la sociedad civil), indígenas, etc. Por otra parte, constituye un aporte la mención de los abogados que litigan contra el Estado (las clínicas jurídicas) como posibilidad de recurrir a la justicia.

Plantea adecuadamente los dilemas de una buena gestión ambiental (por ejemplo, decisiones técnicas vs. decisiones políticas, manipulación de la participación ciudadana) y los desafíos que describe la autora constituyen herramientas de gran impacto.

El jurado pasó a considerar el otorgamiento de las menciones, resolviendo conceder la primera a la monografía presentada por Cristhian de la Piedra titulada "Movimiento por la Justicia Ambiental y su evolución".

El trabajo de este autor es fructífero en la formulación de una política pública de gestión ambiental. Es correcto el planteo del problema conceptual y su relación con medidas concretas. Asimismo, son interesantes los aportes que realiza en participación, acceso a la información y acceso a la justicia. Su propuesta de un catastro de injusticias ambientales como uno de los puntos de la agenda de la justicia ambiental es también novedosa. Los acuerdos ambientales voluntarios son importantes para prevenir el daño en el medio ambiente.

Por su parte, la segunda mención correspondió a la monografía de Nathalie Kantt titulada "Enfoque ambientalista de los compromisos asumidos frente a las futuras generaciones". Este trabajo fundamenta las decisiones que se toman alrededor de la justicia ambiental en una teoría de justicia intergeneracional. Coloca adecuadamente el eje en una de las variables relevantes en el análisis: la de las generaciones futuras.

Asimismo, destaca el concepto de desarrollo sustentable y sus diferentes interpretaciones. No puede soslayarse la importancia del material normativo que analiza este trabajo en la gestión ambiental y la relevancia de vincular dicha gestión ambiental con las generaciones futuras.

El jurado expresa a FARN su agradecimiento por la confianza depositada en los miembros del Jurado. Resta felicitar a todos los candidatos por el esfuerzo realizado y calidad de los trabajos presentados, alentando a FARN para seguir llevando adelante este concurso, y a los candidatos para que sigan profundizando en sus trabajos de investigación.

Dra. Aída Kemelmajer de Carlucci
Dr. Ricardo Luis Lorenzetti
Dra. Silvina Ramírez

TRABAJOS PREMIADOS

PRIMER PREMIO

Una mirada a la justicia con enfoque ambiental

por Liliana Elsa Fernández

PRIMERA MENCIÓN

Movimiento por la justicia ambiental y su evolución

por Cristhian De la Piedra Ravanal

SEGUNDA MENCIÓN

Enfoque ambientalista de los compromisos asumidos frente a las futuras generaciones

por Nathalie Kantt

UNA MIRADA A LA JUSTICIA CON ENFOQUE AMBIENTAL

*por Liliana Elsa Fernández**

RESUMEN

El presente trabajo se concentra en explorar las tendencias en las cuales deberá desenvolverse el sistema judicial de la provincia de Mendoza, para contribuir a la resolución de la conflictividad socio-ambiental y en definitiva, a la gobernabilidad democrática para el desarrollo sustentable.

La justicia mendocina se encuentra en un momento sui generis de su vida institucional. La crisis de gobernabilidad en la provincia, la partidocracia y los intereses corporativos, se conjugan para dificultar la tarea de los jueces. A todo este panorama, nuevos temas se incorporan lentamente al trabajo diario de impartir justicia, entre ellos los ambientales, los cuales poseen características distintivas que obligan a encontrar nuevas formas de resolver los conflictos, con el objetivo de adaptarse al nuevo escenario vigente. Los desafíos a resolver se encuentran tanto adentro como afuera del sistema.

Probablemente algunas de las conclusiones sean de aplicación general para otros sistemas judiciales provinciales. Igualmente, los factores ambientales que condicionan la aparición de problemas y conflictos ambientales, trascienden las fronteras provinciales y abarcan a todo el país.

* Licenciada en Geografía-Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo. Correo Electrónico: lfernandez@idr.org.ar

Finalmente, basado en un análisis prospectivo de la evolución de la temática ambiental, se especula sobre las posibles tendencias en cuanto a la resolución judicial de los conflictos ambientales. También se enumeran los desafíos que deberá enfrentar el sistema judicial para cumplir con el postulado de justicia ambiental (los tiempos, los temas, los actores, los resultados).

1. INTRODUCCIÓN

La provincia de Mendoza es muy vulnerable frente a los riesgos naturales y los creados por el hombre, debido a la existencia de factores ambientales, demográficos y socioeconómicos que operan de modo sinérgico. Dentro de los factores ambientales podemos destacar la notable dependencia de los recursos hídricos para su desarrollo¹, el reducido porcentaje de suelos con potencial agrícola en relación a la totalidad del territorio provincial y la escasa cobertura de áreas naturales protegidas frente al porcentaje total del territorio². La concentración de las actividades humanas en tan solo un 3 % del territorio provincial, en el cual vive el 97 % de la población, es un problema demográfico mayúsculo, aun no tratado ni considerado en las políticas públicas.

Por su parte, entre los problemas de orden socioeconómico podemos encontrar la falta de ordenamiento territorial-ambiental para promover un desarrollo equilibrado³, la coexistencia de actividades productivas poco compatibles en términos ambientales y numerosos riesgos modernos⁴, asociados principalmente a las urbes, que no han sido resueltos convenientemente, como la disposición de residuos domiciliarios, el acceso al agua y el saneamiento, las radiaciones electromagnéticas, el transporte público de pasajeros y la gestión de residuos peligrosos, entre otros.

¹ Plan Estratégico Mendoza 2010. Instituto Tecnológico de Monterrey, Mendoza-México D.F. 2001. La provincia de Mendoza posee un déficit hídrico que la coloca como una de las regiones más vulnerables del continente, situación que empeorará en el futuro.

² Según los organismos internacionales dedicados a la protección de la naturaleza, como la IUCN o el WCMC, cada jurisdicción debería preservar al menos un 10 % de su territorio para aspirar a conservar al menos, lo más representativo de sus ecosistemas y aspirar a una estrategia de desarrollo económica, ambiental y socialmente sustentable.

³ El proyecto de ley de ordenamiento territorial provincial tiene más 15 años sin haber sido sancionada por la legislatura provincial.

⁴ El término *riesgos modernos* ha sido acuñado por la OMS y la OPS para caracterizar a aquellos peligros derivados de la tecnología moderna, tales como el uso de aparatos que generan radiaciones electromagnéticas, actividades que emplean sustancias tóxicas y peligrosas cuando se liberan al medio, o aquellas producidas por actividades que desequilibran los ecosistemas y someten al hombre a sus cambios.

Todo este compendio de situaciones genera una alta vulnerabilidad social, que se traduce en numerosos problemas, algunos de los cuales se transforman en conflictos socio-ambientales que deben ser atendidos y solucionados en el corto plazo, lo cual conspira para el desarrollo de una visión estratégica y sustentable del desarrollo.

En este marco, la justicia es vista como un buen lugar al cual acudir cuando los demás remedios democráticos han fallado, lo que no implica asumir que la misma sea observada como el último refugio de la democracia ante la restricción de derechos consagrados por las normas, sino que es percibida como una alternativa válida para acortar los tiempos o mejorar las perspectivas de solución que hoy no vemos mediante otras opciones, sea porque como sociedad no estamos preparados para utilizar métodos alternativos de solución de las disputas, o porque acudir a la justicia puede promover en algunos actores una posibilidad de adquirir notoriedad, o ganar crédito frente a diversos grupos de beneficiarios o en el peor de los casos, motivaciones políticas o económicas.

A todo esto, el marco normativo brinda una notable oportunidad para el ejercicio de los derechos ciudadanos relativos a la protección y mejoramiento del ambiente y la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional, a partir de la Constitución Nacional, las leyes de presupuesto mínimo y las demás normas provinciales y municipales, en proceso de complementación a la normativa nacional.

Por su parte, la justicia local ha comenzado a establecer criterios en torno a los procesos de resolución de la conflictividad social-ambiental por demás interesantes, en un ámbito normativo y social que ha favorecido la generación de jurisprudencia positiva en torno a la defensa del ambiente, aún cuando los demás poderes del Estado y la misma sociedad civil, no se encuentran preparados para absorber esta responsabilidad social, dirigencial y colectiva que es la tutela del ambiente.

2. LA JUSTICIA ECOLÓGICA

El concepto de justicia ecológica que se ha expandido en Latinoamérica con tanta fuerza en los últimos años, deviene del término *environmental justice* producido en los Estados Unidos de América, y del marco conceptual que vincula a la teoría de la dependencia de los '60 del

siglo XX con el de la deuda ecológica⁵ de los '90 del mismo siglo. Como se ve, esta fusión que nace en plena revolución del pensamiento latinoamericano y, con el transcurso de los años, se convierte en un reclamo surgido de la ruina social, económica y política de los países de la región, responde obviamente a la condición de inequidad que, con mayor o menor gravedad y visibilidad, está presente en todos los países.

La justicia ambiental significa, en términos de la ecología social, una nueva etapa en la lucha por la equidad en el acceso a los recursos y, en palabras de la ecología política, una manera de redistribuir los bienes y servicios ambientales, a partir del cumplimiento de la normativa por parte de toda la sociedad y la labor de los Estados en la garantía de los derechos humanos, atendiendo a los factores geopolíticos e ideológicos existentes.

Este "caldo primordial" que puede dar nacimiento a un estado de justicia ambiental, basada en postulados de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos, en particular para las comunidades más vulnerables, debe hacernos entender que el término de justicia ambiental alude a la cuestión política y no constituye un postulado jurídico en sí mismo.

Del movimiento de reclamo por la vulneración de los derechos civiles iniciado por los grupos afroamericanos⁶, hasta las luchas campesinas, indígenas y urbano-marginales por el acceso al agua y a la tierra, mucho camino ha transitado este concepto que hoy domina el escenario

⁵ En contraposición a la deuda económico-financiera de los países subdesarrollados con los organismos financieros multilaterales, la deuda ecológica hace alusión a la deuda que los países desarrollados poseen con el resto de los países, por su contribución mayoritaria a la degradación del planeta. En algunos casos, la deuda se relaciona a la apropiación indebida de los recursos naturales de algunos países para satisfacer las necesidades de otros, generalmente aquellos más desarrollados y de donde provienen los organismos financieros internacionales. También se apela a la atribución de valor a los productos que consumen los países desarrollados a partir del procesamiento de productos procedentes de la biodiversidad de ciertos países (principalmente productos farmacéuticos y alimentarios), especialmente aquellos que se encuentran entre los llamados "megadiversos".

⁶ En 1982 se produce un hito en Carolina del Norte, Estados Unidos, al descubrirse que la decisión sobre la ubicación de los repositorios de residuos tóxicos que el Estado había aprobado, habían sido elegidos apelando al criterio de que las comunidades más pobres y las minorías étnicas poseen menor capacidad de respuesta colectiva ante la generación del daño ambiental, por ende, la probabilidad de que surgiera un conflicto socio-ambiental eran menores. Este descubrimiento originó el movimiento de *environmental justice*, protagonizado por afroamericanos primero, y luego por hispanos. En la actualidad, las oficinas del gobierno federal dedicadas a la protección ambiental, tienen como mandato la incorporación del principio de justicia ambiental en todas sus decisiones.

de la exigibilidad ciudadana de los derechos humanos y su relación con el ambiente, con mayor o menor fuerza según los países, la composición étnica y los estándares e índices de desarrollo humano alcanzados.

La justicia ecológica, desde la perspectiva de la ecología social, es un estado donde cada persona posee igual acceso a bienes y servicios ambientales, donde las decisiones de las autoridades tienen en cuenta la responsabilidad diferenciada de los actores, donde predomina el interés colectivo sobre los intereses privados y en donde las decisiones de los gobernantes no impactan de manera desproporcionada al beneficiar a pequeños grupos en desmedro de las grandes mayorías⁷.

Contribuyendo a la definición anterior, la ecología política agrega que esta equidad en el reparto de los recursos naturales y de las diversas funciones benéficas que brindan, debe atenderse a partir de la visión de la soberanía territorial y atendiendo mayormente a las desigualdades sociales. Como se ve, si unimos estas aspiraciones, podemos deducir fácilmente que nuestro continente está repleto de injusticias ecológicas. Y aquí entra el tema de los conflictos ambientales que, como manifestaciones de la conflictividad social, representan este estado patente de desigualdad en toda Latinoamérica.

Como respuesta institucional a ese reclamo social, el derecho latinoamericano ha generado un sinnúmero de medidas tendientes a garantizar ese mínimo de tutela que necesita y merece el medio ambiente, como plataforma propiciatoria del goce de los derechos humanos, ya que sin un ambiente sano y equilibrado, muchos derechos no pueden ejercerse plenamente, en particular el derecho a la vida, la salud y los derechos culturales⁸.

Entonces, la justicia ecológica, y por extensión la justicia ambiental, al igual que el desarrollo sustentable, son idearios humanistas, constructos sociales que representan las aspiraciones de parte de la sociedad occidental y democrática, y que representan el sitio hacia donde se han de encaminar todas nuestras acciones, sea el campo de acción en el que

⁷ Environmental Justice. School of Natural Resources and Environment. University of Michigan. Ver también en www-personal.umich.edu/

⁸ Picolotti, Romina. Cedha. Ambiente y Derechos Humanos. www.cedha.org.ar

nos encontremos. Nuestros comportamientos deben estar inspirados en el alcance de la sustentabilidad para el logro de la gobernabilidad en todas sus dimensiones.

En el caso de la justicia ambiental, esta aspiración tiene responsabilidades diferenciadas. Por un lado, los gobiernos deben cumplir la ley y hacer de su cumplimiento por parte de los gobernados, el eje de las políticas públicas ambientales; y la sociedad civil debe comportarse activamente en la defensa del ambiente y consciente de las herramientas que le permitirán operativizar rápidamente el reclamo de aquellos derechos vulnerados. Por su parte, la justicia debe contribuir clara y eficazmente a la determinación de las responsabilidades que surjan como consecuencia de estas tensiones entre ambiente y desarrollo, apelando a los instrumentos disponibles desde la ciencia jurídica, pero ampliando los alcances de su interpretación, haciéndolos extensibles a nuevos campos y procurando su utilización más allá de las complejidades socioculturales que poseen los conflictos ambientales.

2. 1. Conflictos ambientales y justicia ecológica dentro del sistema judicial

La aparición de los problemas ambientales y sus conflictos asociados comienzan a ingresar al sistema judicial, favorecidos por un contexto de mayor cobertura periodística, mayor movilización social en reclamo de soluciones a problemas ambientales, mayor oferta de servicios legales ambientales a partir de una mayor oferta de capacitación para abogados y, por sobre todo, por un mejor conocimiento de las enormes posibilidades que ofrece el acceso a la justicia para el reclamo de los intereses colectivos, tanto por parte de organizaciones dedicadas a la defensa del ambiente como de parte de la sociedad civil.

En este marco de trabajo, se observa un lento pero sostenido aumento en el número de causas donde el bien a tutelar es el ambiente, en relación al mayoritario paquete de causas de otros tipos. Este aumento no solamente aparece en el ámbito del derecho administrativo, sino que el derecho penal y sus figuras comienzan a ser asociadas con el comportamiento social y ambiental de funcionarios públicos o ciudadanos vinculados a personas jurídicas, etc.

Esta "apropiación" del derecho por parte de los ciudadanos y sus instituciones, es receptada de diversas maneras por el sistema judicial, ya que entre sus operadores no existe aún una apropiación definitiva de la temática ambiental, sea por precaución ante la complejidad de la temática, por haberse convertido en la "recién llegada" al sistema judicial o por otras razones que es necesario explorar.

De todas maneras, podemos establecer ciertos parámetros de análisis con los cuales interpretar este nuevo escenario. Algunos de ellos son los siguientes:

■ Vulnerabilidad y propensión a problemas y conflictos ambientales que generen resoluciones de tipo judicial

Como ya mencionamos, distintos factores ambientales, económicos y político-institucionales entran en juego para que surjan problemas ambientales, algunos de los cuales provocan un aumento de la vulnerabilidad de las comunidades, que lógicamente generan conflictos en torno a los impactos ambientales y sociales de las obras y actividades propuestas. La mayoría de los conflictos se desgastan y terminan sin resolverse, pero algunos inician el camino judicial con éxito variado.

Mendoza posee algunos hitos que fueron marcando el camino de la resolución judicial de la conflictividad socio-ambiental, como la acción de amparo promovida en 1986 por la defensa de Laguna Llacanelo⁹, el juicio provocado por la contaminación por gases agrios provenientes de la refinería de petróleo de Luján de Cuyo en 1995¹⁰, o el reciente proceso iniciado en 2003 contra el Gobierno de la Provincia de Mendoza y la empresa petrolera Repsol YPF también por la defensa de Laguna Llacanelo¹¹, entre otros. Estos tres casos en particular, han alentado a distintas organizaciones y afectados a re-

⁹ En 1986, V. H. Morales y Rinaldini presentaron una acción de amparo, antes de que la Constitución Nacional reconociera el goce del derecho a un ambiente sano, logrando detener las consecuencias de una resolución que permitía la pesca en la Laguna Llacanelo.

¹⁰ En este caso, una nube tóxica compuesta por gases provenientes de la destilación del petróleo se abatió sobre parte de la ciudad de Mendoza, causando cientos de casos de intoxicación por inhalación. Posteriormente se descubrió que había sido causada por personal de la empresa YPF, que ante la visita del entonces Gobernador Arturo Lafalla al día siguiente, decidieron eliminar parte de los gases sin quemarlos, a fin de mejorar el aspecto de la llama que se encuentra encendida en la refinería de petróleo. Las condiciones meteorológicas determinaron que el gas, en vez de escapar hacia las partes altas de la atmósfera, se dispersara en dirección a la ciudad de Mendoza. Este caso terminó con el procesamiento de tres profesionales de la empresa.

currir al sistema judicial, en la búsqueda del reestablecimiento del ejercicio pleno de los derechos vulnerados.

■ Mayor incertidumbre científica (transición desde el paradigma “tecnológico-científico” al paradigma de la incertidumbre y la complejidad)

Los problemas ambientales son multidimensionales y complejos. No solamente deben analizarse muchos factores y causas contribuyentes que aluden a la persistencia de los mismos, sino que además, sus consecuencias suelen ser impredecibles, más allá de que existan procedimientos técnico-administrativos que puedan echar luz sobre los impactos sociales y ambientales futuros¹², pero todo queda en el terreno de las suposiciones más o menos fundadas a partir de la prueba y el error o de experiencias anteriores, que no siempre son aplicables a nuevos contextos.

Nuestra época es una transición desde el paradigma cartesiano y newtoniano a otro donde la incertidumbre, la complejidad y el caos dominan nuestras relaciones con los demás y con el mundo. Ya no podemos hablar de “riesgo cero” o de plena certidumbre científica, ya que la tecnología no ha podido cumplir con la promesa de solucionar nuestros problemas y promover en nuestras vidas una mejora tangible y sustentable. A esta tensión entre ciencia y poder, hay que sumarle nuevas dimensiones a la interpretación de los impactos ambientales, tal como la valoración social que hacen los distintos actores ante temas ambientales específicos. Ya no se pueden evaluar los efectos de las acciones humanas con la sola pretensión acumulativa de la ciencia, sino que hay que asegurar que las percepciones y valoraciones que hacen los ciudadanos de las mismas sean efectivamente incorporadas a la evaluación final.

Las causas judiciales que surgen como consecuencias de conflictos ambientales tienen esa particularidad, por lo cual el sistema judicial

deberá prepararse para pasar de un pensamiento tecno-científico a otro donde la multisectorialidad, la multiactorialidad y el principio de incertidumbre (y su correlato con el principio de precaución en el derecho y con el principio de prevención de la política ambiental) dominen las escenas de los conflictos ambientales. Las resoluciones judiciales deberán contener esta transición y generar “núcleos de confianza” alrededor de esta nueva forma de pensar el ambiente en términos de resolución jurídica.

■ Radicalización de los conflictos (mayor virulencia)

Los conflictos ambientales serán cada vez más graves, porque cada vez es más grave la situación ambiental. La injusticia ambiental es una forma de injusticia social, lo cual puede generar diversas formas de violencia como método de resistencia. La justicia deberá dirimir estos conflictos atendiendo al principio inherente de las personas a recibir justicia ambiental, es decir, equitatividad en el acceso a bienes y servicios ambientales, que las decisiones de los más poderosos no impacten en forma desproporcionada en la población, y que las decisiones de nuestros gobernantes protejan los intereses privados antes que los públicos. Estas condiciones que se encuentran en normas de todo tipo, plantean importantes dilemas institucionales y la justicia no es ajena a este hecho, más allá del dictado de las sentencias que deben ajustarse al derecho.

Es aquí donde importa el carácter preventivo de la resolución de los conflictos. Latinoamérica está experimentando la radicalización de algunos de sus conflictos socio-ambientales, particularmente en torno a los temas urbanos y a las actividades extractivas¹³.

■ Nuevos colectivos sociales que acceden a la justicia

Recientemente han aparecido nuevos actores que, amparados por los derechos y garantías constitucionales reconocidas en 1994, acceden

¹¹ El conflicto judicial, iniciado en 2003 debido a los potenciales impactos ambientales de un proyecto petrolero, se encuentra actualmente con sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Mendoza y a la espera de resolución judicial en la Corte Suprema de la Nación.

¹² Como la EIA tiene un carácter predominantemente predictivo, ésta debe considerar todas las alternativas posibles para la ejecución de los proyectos, a fin de analizar todas las posibles consecuencias. Sin embargo, la EIA no puede considerar los efectos sinérgicos de los impactos. La evaluación ambiental estratégica ha avanzado sobre este aspecto.

¹³ Mencionemos entre ellos los conflictos entre las etnias indígenas en el Amazonas ecuatoriano y las empresas petroleras, o los conflictos por el acceso al agua potable o a la tierra en el Nordeste del Brasil, como algunos de los más importantes. Más indicativo de este nuevo orden de cosas es el conflicto que mantiene el pueblo boliviano por la nacionalización de los recursos hidrocarbúricos. A nivel local, el conflicto por la planta de esterilización de moscas de los frutos iniciado en 2001 en el distrito Kilómetro 8 de Guaymallén, llegó al punto de que la planta fue apedreada por un grupo furioso de vecinos.

a instancias judiciales en reclamo de derechos ambientales vulnerados. Podemos contar entre ellos las ONGs ambientalistas, las organizaciones de base comunitaria y otras organizaciones de la sociedad civil, entre otros¹⁴. Sosa (2003) advierte en su trabajo la paulatina incorporación de nuevos actores al escenario de los conflictos, los cuales impactarán notablemente en la manera en que los gobernantes deberán tomar las decisiones.

En toda Latinoamérica observamos un despertar de nuevos colectivos sociales, quizá el más poderoso sea el indígena, reclamando por sus derechos. El núcleo de países andino-amazónicos ha generado numerosa jurisprudencia al respecto, y los jueces latinoamericanos a su vez, han generado novedosas soluciones a conflictos graves, en la medida que la legislación les ha permitido cierto grado de discrecionalidad. Incluso algunas de las sentencias han pasado a formar parte de nuevas leyes o políticas ambientales para áreas específicas.

Este proceso, sin lugar a dudas, ha comenzado en nuestra provincia. El desarrollo del mismo estará condicionado en gran parte por la recepción que haga el sistema judicial¹⁵, en particular de los aspectos de la legitimación de los afectados para accionar o del mantenimiento de institutos jurídicos como el beneficio de litigar sin gastos y, externamente, dependerá de la capacidad de respuesta de estos nuevos colectivos sociales en cuanto a sus propias posibilidades reales de acceso a la justicia y a la información relevante para decidir.

■ Grupos de litigantes

También podemos encontrar, a la manera de los "litigation team" de los Estados Unidos¹⁶, organizaciones de la sociedad civil que nuclean a equipos de profesionales que se dedican a litigar contra el Estado o contra empresas, en defensa de los derechos de interés público. En

¹⁴ Sosa, Eduardo en su monografía "¿Crisis de la Gobernabilidad en la Gestión Ambiental?: perspectivas y desafíos futuros para la institucionalidad pública ambiental provincial" publicada por FARN, plantea un nuevo escenario multiactoral para la provincia de Mendoza.

¹⁵ Ver Martínez, I. en pág. 72.

¹⁶ Tal como Public Citizen litigation group, perteneciente a la afamada organización Public Citizen que dirigió Ralph Nader, líder de la protección de los derechos civiles en los Estados Unidos desde mediados de los años 60. Su accionar fue clave en la defensa del interés público en aquel país. Para más datos ver www.publiccitizen.org

nuestro país tenemos como ejemplos las clínicas jurídicas de CEDHA (Córdoba), Universidad de Palermo (Buenos Aires), la Fundación Poder Ciudadano (Buenos Aires) o la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (Buenos Aires), entre otros. Estos equipos de patrocinadores legales de casos de interés público, ofrecen a organizaciones sociales y otros tipos de colectivos, la posibilidad de recurrir a la justicia en reclamo de sus derechos, con mayor conocimiento de la materia ambiental y contactos con profesionales de otras disciplinas científicas, lo que favorece un abordaje interdisciplinario –desde la perspectiva jurídica– que explique mejor la complejidad intrínseca existente en la temática ambiental.

El patrocinio legal de estos grupos de litigantes especializados, tiene por lo general costos reducidos frente a servicios legales convencionales, y suelen estar avalados por organizaciones no gubernamentales o instituciones académicas con credibilidad social, lo que suma ventajas adicionales que inclinan la elección por este tipo de modalidad de acceso a servicios legales¹⁷. Se espera que este sistema de defensa del interés público en temas ambientales se multiplique, a partir de la conformación de nuevas instituciones o grupos de trabajo en el interior del país, o el aporte Pro Bono de algunos abogados interesados en la temática.

■ Mayor distancia entre los tiempos de resolución consensuada y los tiempos políticos

La resolución alternativa de los conflictos ambientales, ya sea mediante la negociación o la mediación, pueden ser importantes contribuciones para evitar que éstos ingresen al sistema judicial, pero lamentablemente el sistema político no puede esperar los tiempos de la resolución consensuada entre los actores en disputa, ya que no conciden por lo general con los tiempos denominados "políticos-electorales". Muchas veces, la continuidad de las acciones judiciales por parte de los gobiernos frente a las sentencias judiciales, incluso adversas, no están motivadas por la resolución favorable de los con-

¹⁷ En particular la elección de los afectados, quienes usualmente poseen escasos recursos económicos o capacidades de respuesta ante el daño ambiental.

flictos planteados, sino que muchas veces está alentada por motivaciones de otro orden, ligadas a pretensiones personales o carreras político-institucionales.

Por ello es probable que la conflictividad ambiental aumente su porcentaje de ingreso al sistema judicial, incluso en algunos casos, podría suceder que diversos actores busquen apoyo de la justicia para sustentar aspiraciones personales, amparándose en la presunta categoría de afectados o en derechos de incidencia colectiva. Será cuestión de aceitar mecanismos alternativos de resolución de conflictos, incluso desde el mismo sistema judicial, a manera de lo que ocurre en los tribunales de familia, y despolitizar los conflictos, abordándolos desde perspectivas técnicas y sociales.

■ Decisiones técnicas vs. decisiones políticas

En muchos casos, las decisiones técnicas van a contramano de las decisiones políticas, sobre todo porque las decisiones a nivel político deberían tener un balance entre la opinión científica y la valoración social de los impactos ambientales de obras y proyectos propuestos, que normalmente no tiene, ya que el mismo paradigma científico-tecnológico ahoga la posibilidad de que las percepciones ciudadanas tengan un lugar en el proceso. Esta marginación de las comunidades de la apropiación social del ambiente, genera indudablemente la conflictividad a la que nos hemos referido anteriormente.

De todas maneras, en otras ocasiones la decisión científica-técnica genera dilemas a la institucionalidad pública ambiental y económica, pues la opinión sobre ciertos procesos y actividades contaminantes que las autoridades pretenden promover en aras del crecimiento económico o de la satisfacción de las necesidades de ciertos grupos corporativos, chocan con la imposibilidad de responder de manera convincente a los interrogantes sociales sobre las consecuencias negativas de tales emprendimientos¹⁸. Una prueba de ello podríamos encontrarla en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, que normalmente no están pensados para concluir con la denegación de la autorización a los proyectos propuestos, cuestión que está dentro de las posibilidades legales, sino que están organizados para facilitar, a través del aval científico, la aprobación de dichos proyectos.

Esta situación, que evidentemente desvirtúa la credibilidad de la ciencia como alternativa de solución a los problemas socio-ambientales, alienta entre los ciudadanos un sentimiento de descrédito tanto en el sistema político como en los expertos y, en definitiva, relativiza la participación objetiva de los técnicos en el proceso de toma de decisiones, cuestión que también es muy perjudicial.

El sistema judicial se hizo eco de esta aparente contradicción, incluso a través de sus sentencias, incorporando la intervención de los ciudadanos en casos de derechos de incidencia colectiva, solicitando no solamente que los procesos de participación mayoritariamente técnica, sino que los mismos procesos de toma de decisiones gubernamentales que no contienen procedimientos de participación pública, incorporen institutos como las audiencias públicas, o la conformación de grupos de trabajo, a manera de grupos de tutela de los procesos posteriores a las sentencias¹⁹.

■ Manipulación de la participación ciudadana

La participación pública en el proceso de toma de decisiones, tiene como contraparte que la misma es impredecible e incontrolable, en el sentido que los ciudadanos tienen sus propios criterios y valoraciones sobre los problemas ambientales, que la mayoría de las veces difiere de la percepción política o empresarial.

Esto lleva a que las autoridades y los proponentes de obras y proyectos con impactos ambientales, intenten eliminar, o reducir a su míni-

¹⁸ La minería representa uno de estos casos. Si bien no toda la minería provoca impactos ambientales negativos relevantes, ciertos tipos de minería como la metalífera, que utiliza en sus procesos sustancias tóxicas como el cianuro o el mercurio, causan justificada preocupación en las comunidades donde se pretenden desarrollar estos megaemprendimientos mineros. Los expertos sólo pueden afirmar que los métodos son confiables, pero no pueden asegurar que no ocurrirán incidentes, y si lo hicieran, los potenciales afectados poseen información que manifiesta que los cálculos probabilísticos son mayores a los informados, sus consecuencias más impredecibles y por ende, los riesgos son mucho mayores a los anunciados. Sin embargo y a pesar de este panorama, ni los gobiernos ni las corporaciones mineras no pueden tomar en cuenta la opinión de las comunidades de manera determinante de la decisión final, pues entonces las empresas contarían con muy pocos sitios donde establecerse. Así, se cumple con otro ejemplo donde la participación ciudadana no es tenida verdaderamente en cuenta y solamente se alienta aquella participación favorecedora de la realización de este tipo de proyectos.

¹⁹ En el caso n° 78.245 sobre el amparo a Llancanelo, la SCJM apoya la tesis de la sentencia de primera instancia, en la cual se incorpora la participación de diversos actores en el proceso de delimitación de un área protegida, debido a que la parte actora (el gobierno provincial) que debe realizar este acto administrativo, se encuentra implicada en la acción de amparo.

ma expresión, los momentos en que los ciudadanos puedan expresar sus pareceres, por el temor a que estos conduzcan a un caos social, o simplemente se manifiesten en contra de una actividad proyectada previamente, lo cual entorpecería la maquinaria desarrollista.

Los sucesivos intentos para manipular la participación pública, han provocado que los ciudadanos se sientan desalentados a participar, o a que consideren a algunos de los instrumentos más conocidos de promoción de la participación como las audiencias públicas, en meros formalismos conducentes a avalar las opiniones de los funcionarios, y no a promover una mejor calidad de las decisiones, desconociendo que este tipo de consultas, si bien no son vinculantes, poseen fuertes efectos jurídicos, además de sociales y políticos, que pueden volcar las decisiones a favor de las aspiraciones de los presuntos afectados²⁰.

La participación es un proceso que debe existir en todos los momentos del proceso de toma de las decisiones, no solamente ante audiencias públicas o reuniones informativas. La adecuada recepción de las preocupaciones de los ciudadanos puede evitar los conflictos ambientales. El sistema judicial ha promovido interesantes sentencias que han fortalecido este aspecto participativo, pero es necesario hacer hincapié que la participación no puede imponerse todo el tiempo, sino que esta debe ser alentada y reconocida como vital para enriquecer los procesos democráticos. Veremos en el futuro esta tensión entre manipulación de la participación y reclamo por su mayor utilización, la cual en algunos casos deberá ser atendida por el sistema judicial.

■ Tecnología de la comunicación que promueve una mayor difusión de las noticias ambientales

Sin lugar a dudas que las comunicaciones han facilitado enormemente esta visión de la justicia como alternativa para la resolución de conflictos ambientales. No solamente a partir del cine, sino mayormente de los medios de uso más cotidiano, se transmiten a miles de espectadores los reclamos de otras comunidades, las opiniones de expertos que advierten sobre las consecuencias negativas de ciertas ac-

²⁰ Tarak, P. y Sabsay, D. Participación vecinal y gestión del medio ambiente. Manual n° 3. FARN. Buenos Aires, 1997. 43 Págs.

tividades que ocurren muy cerca nuestro, además de facilitar la comunicación entre grupos con similares reclamos e intereses. Incluso en el mismo sistema judicial, son comunes las publicaciones con jurisprudencia, boletines de colegios de abogados, seminarios y reuniones para analizar sentencias y casos paradigmáticos, junto con la abundante oferta de capacitación en temas de derecho y ambiente. Todo esto lógicamente, ocasiona que la ciudadanía y el Estado se encuentren ampliamente informados sobre las limitaciones ambientales, pero también sobre las posibilidades al alcance de la mano para resolver la problemática y la conflictividad ambiental. Por ello, el sistema judicial y en la cuestión ambiental, las diversas presentaciones judiciales, tendrán cada vez mayor preponderancia en los medios de comunicación, y por ende, llegarán más rápidamente a los ciudadanos y a diversas instituciones de la sociedad civil, lo cual tendrá efecto multiplicador de las demandas.

3. LOS DESAFÍOS

Ante este panorama, el sistema de justicia deberá resolver algunos dilemas institucionales, para adecuarse a un nuevo escenario cuyos avances hemos observado en el aumento de la conflictividad ambiental, la aplicación de un nuevo marco normativo, los avances en el derecho internacional para la protección ambiental, la mayor conciencia ciudadana y los problemas ambientales globales.

Algunos de estos desafíos son:

■ La adecuación del sistema judicial a los nuevos requerimientos socio-ambientales

Es necesario encontrar alternativas válidas para innovar en el uso del derecho, a fin de adaptarse a la realidad compleja y multidimensional que poseen los conflictos ambientales. Esto no solamente se refiere a la utilización de los nuevos institutos, sino a la adecuación del mismo sistema judicial a la realidad cambiante de la temática ambiental, la cual desafía incluso a la misma ciencia como garante del proceso decisorio. Esta innovación puede darse a partir de la imposición de penas de tipo "comunitario", ya sea a través del propio trabajo comunitario para la prevención o restauración del daño am-

biental, como a la comunicación para la prevención de los impactos ambientales, entre otros. También hay que promover una determinación más rápida de la competencia de los tribunales ante temas ambientales, ya que la continuidad del daño implica también un agravamiento de las condiciones ecológicas y sociales de las comunidades o individuos afectados.

■ La prevención de la judicialización de la conflictividad ambiental

Los aparatos económicos y políticos no tienen en cuenta las dimensiones ambientales y sociales de los conflictos. La aparición de estos está enmarcada en la resistencia de los grupos afectados ante las carencias mencionadas. Particularmente, los conflictos ambientales abarcan a ambas, en cuanto a que los conflictos ambientales son manifestaciones de la conflictividad social, ya que el deterioro ambiental conlleva inevitablemente a la pobreza y la disminución general de los estándares de calidad de vida a los que aspiran las sociedades modernas.

Las políticas ambientales, entendidas como el compromiso hacia la preservación del ambiente por parte de los gobernantes, plasmado en las normas y sustentado en el derecho, y que responden a las necesidades sociales presentes y futuras, tienen como objetivo primordial alcanzar esta coexistencia entre todas las dimensiones aludidas, a través del desarrollo de una institucionalidad pública capaz de elaborar planes y ejecutarlos, de funcionarios que incorporen este análisis multidimensional a cada una de sus decisiones, y de ciudadanos conocedores de las implicancias económicas, sociales y ambientales producidas en el campo del debate desarrollo-conservación. Todo este ideario generalmente no se cumple, ya que el sistema opera en un esquema defectuoso, donde siempre hay elementos que faltan o están poco desarrollados, lo que genera invariablemente los conflictos ambientales y genera asimismo una incapacidad evidente de solucionarlos por vías preventivas²¹.

²¹ La política ambiental mendocina, basada en los principios de cooperación técnica e institucional, participación y prevención, plasmada en la ley 5961 y otras concordantes, no ha podido detener el avance de la conflictividad social-ambiental, y por ende, muchos de los conflictos han terminado en la justicia, a pesar de poseer una institucionalidad pública ambiental sólida, un marco normativo suficiente, planes y gestión ambiental con la cual procurar su resolución y personal técnico con la preparación adecuada para comprender la realidad que lo rodea. Este ejemplo vale para analizar la importancia que tienen poseer una buena política ambiental, pero que no es suficiente para alcanzar el desarrollo sustentable, ni la gobernabilidad en lo ambiental.

El desafío para este campo es incorporar al ambiente en la construcción de la agenda ciudadana y política, como una manera de prevenir la conflictividad ambiental y la judicialización consecuente de los casos y de alcanzar en menor plazo un estado de gobernabilidad basado en el desarrollo ambiental, social y económicamente sustentables. También las alternativas pasan por crear figuras judiciales que permitan –ante ciertos temas– una instancia de conciliación previa al inicio del juicio. También es responsabilidad del Estado velar por que los conflictos no lleguen hasta estas instancias, agotando los medios a su alcance para resolverlos, sin menoscabar el derecho de las personas físicas y jurídicas de reclamar por los derechos vulnerados o impugnar actos de la administración pública que consideren atentatorios de la legislación local o nacional.

■ La incorporación de nuevos institutos (*amicus curiae*, etc.)

No solamente los tribunales superiores deberían aceptar este tipo de presentaciones en las causas que llevan adelante, sino que los propios tribunales ordinarios tendrían una fuente de datos valiosa sobre los casos en espera de sentencia, si utilizan esta figura. Los “amigos de la Corte” sin lugar a dudas poseen intereses particulares en que los casos se resuelvan de manera favorable a sus pretensiones, pero esto abre una puerta al interés ciudadano sobre el tema y logra que la causa se enriquezca con nuevos aportes provenientes de otros interesados, además de contribuir al análisis del tema desde nuevas dimensiones. A la aceptación de la CSN de los *amicus curiae*, deberían sumarse la totalidad de las cortes supremas provinciales y las distintas instancias del sistema judicial.

■ La incorporación de medidas “innovadoras” como el principio de precaución

Lógicamente que desde el derecho, los principios como el mencionado tienen un extenso correlato dentro de su propio marco teórico. Pero desde el punto de vista de la aplicación concreta en la realidad, la aplicación de los mismos por parte de los jueces en sus sentencias, fortalece y apoya la implementación del conjunto de las normas existentes sobre el tema, sienta valiosa jurisprudencia y hace notar a los funcionarios públicos y al resto de la sociedad la importancia de ceñirse a la normativa vigente y de las ventajas de su cumplimiento.

Por otra parte, la mención de los principios del derecho internacional, los tratados firmados por nuestro país y toda innovación jurídica que surja de los encuentros internacionales, alienta a la sanción de nuevas normas que promuevan un estado de protección mayor del medio ambiente, habida cuenta que los sistemas legales latinoamericanos aún no avanzan sobre cuestiones fundamentales, como las responsabilidades patrimoniales por el daño ambiental, la cuestión de los seguros ambientales, etc.

El desafío no solamente es para el sistema judicial, sino para todo el Estado, pero al sistema judicial le cabe la responsabilidad de explorar estas nuevas posibilidades que ofrece la Constitución Nacional y las leyes de presupuesto mínimo, a fin de "innovar" en el uso del derecho para fortalecer la protección ambiental y promover el equilibrio entre los intereses contrapuestos, de acuerdo al derecho.

■ **La articulación del sistema (sistematización de experiencias, identificación de necesidades de entrenamiento, debate, etc.)**

Aún no existe un sistema que integre y difunda adecuadamente toda la información que se produce diariamente sobre las causas de carácter ambiental. Así, jueces y fiscales como otros operadores de la justicia, no alcanzan a absorber el caudal de conocimientos que se genera desde los mismos juzgados, siquiera los locales, y solamente podemos destacar las revistas y demás publicaciones impresas y electrónicas sobre jurisprudencia y fallos comentados.

Tampoco es adecuado el sistema de identificación de las necesidades de entrenamiento y capacitación en temas jurídico-ambientales de los jueces y fiscales, los cuales se ven enfrentados a causas cada vez más complejas y graves de contaminación ambiental, violación de derechos, etc., si bien existe una abundante oferta de capacitación

El desafío para este campo es encontrar una manera ágil de acercar toda la información que se produce a todos los operadores del sistema, con el propósito de mejorar la calidad de las presentaciones y de las sentencias, amparadas en las buenas prácticas reconocidas dentro del sistema como de jurisprudencia o visiones innovadoras dictadas por parte de los jueces.

A los jueces también les corresponde asumir la complejidad de la temática ambiental, tras la cual no pueden escudarse solamente en el derecho, debiendo concebir a las sentencias como un producto del abordaje interdisciplinario y de una comprensión más amplia de las cuestiones sociales y ambientales que intervienen en cada caso. Las propuestas para abordar este desafío podrían partir de la consulta a fiscales y jueces, acerca de sus debilidades en cuanto a conocimientos de la materia ambiental, ya que la misma permitirá asegurar mejores sentencias, al fortalecer ciertos aspectos temáticos que son claves para la comprensión integral de los procesos ambientales.

■ **La comunicación del mensaje del sistema a la sociedad**

Es imperativo que los sistemas judiciales se abran a la sociedad, ya que la ciudadanía desconoce la tarea realizada por los distintos operadores de la justicia, que no sea lo que aparece en los medios de comunicación, que constituye una acción parcial y a veces deformada de la realidad.

El camino hacia la restitución de los derechos conculcados en materia ambiental tiene en la justicia a un actor protagónico, pero si su labor no es conocida ni reconocida por el resto de la sociedad, es poco probable que alcance el impacto esperado en el mejoramiento de la calidad de vida de los colectivos sociales involucrados o afectados por la degradación ambiental.

Para ello, el mismo sistema judicial deberá replantearse sus estrategias de comunicación social, ya que en la esencia del diálogo intersectorial y en el conocimiento del otro y sus potencialidades, está el logro de consensos básicos que permitan a este país alcanzar la ansiada gobernabilidad democrática. Esta tarea tiene a su vez, un valor adicional y complementario, ya que permitirá aquellos grupos con mayor descreimiento por la democracia, vean en la justicia un contrapeso frente a los atropellos que observamos en forma cotidiana.

■ **La superación de los obstáculos institucionales internos y externos**

La provincia de Mendoza vive una situación inédita de conflicto interinstitucional entre los poderes del Estado, que sin lugar a dudas impacta negativamente en la gobernabilidad provincial y en el desa-

rollo de las potencialidades necesarias para sacar a Mendoza de su crisis política e institucional, con toda su carga de consecuencias en lo social, económico y ambiental.

El desafío para todos los sectores, incluido el sistema judicial, es pensar alternativas para superar las diferencias, ya que de ello depende que todos los mendocinos logremos la calidad de vida a la que aspiramos. Muchas veces no nos damos cuenta que las actitudes negativas esgrimidas por los funcionarios, provocan tremendos impactos en las actitudes y expectativas de los ciudadanos, generan un descreimiento generalizado en las instituciones y colocan a la provincia en un estado de inestabilidad social con consecuencias insospechadas.

4. LOS TEMAS

Dentro de los temas ambientales que dominarán la escena local, la justicia encontrará que algunos predominan frente a otros, de acuerdo al grado de irresolutividad de los conflictos que alcancen las partes o de la valoración social que presenten en cada momento. Basados en especulaciones predictivas sobre la escasez de recursos, las tendencias en cuanto al desarrollo local y otros parámetros, algunos de estos temas probablemente sean los siguientes:

■ El agua

El aumento de la población mendocina, la hiperurbanización y las necesidades de proveer de servicios vitales a dichos conglomerados humanos, generará tensiones por las prioridades de uso del agua. En el futuro veremos aumentar las demandas de acceso al agua potable, ya promovido como un derecho humano básico a partir del Foro de Kyoto de 2003. Los servicios deberán tener alcance universal, cuestión que hoy no poseen, por ello deberán redoblar esfuerzos desde lo tecnológico y desde las actitudes de conservación de los recursos hídricos, a fin de satisfacer las futuras demandas. La privatización del agua, el cobro volumétrico, la distribución a partir del concepto de justicia ambiental y los derechos de inherencia, serán sin lugar a dudas los temas claves en los cuales la justicia tendrá un rol protagónico.

■ Las áreas protegidas

Las presiones antrópicas ponen en riesgo cada vez mayor a las áreas protegidas del planeta. A las actividades extractivas (petróleo, gas, minería), hay que sumarle las presiones de las poblaciones por acceder a los recursos naturales para lograr su propia supervivencia, los impactos de actividades masivas como el turismo y la recreación, además de las acciones u omisiones de las autoridades respecto del cumplimiento de las leyes de protección de estos espacios naturales.

Las áreas protegidas, como muestras representativas de los ecosistemas más valiosos del planeta, deben ser protegidos del avance del progreso económico irresponsable, procurando el respeto de la ley para el logro de la efectiva conservación y su compatibilización con el uso racional y alcance del desarrollo sustentable. Los sistemas judiciales deberán procurar la efectivización de medidas tendientes al cumplimiento de la ley, tanto por parte de privados como del propio Estado, quien en la mayoría de los casos, constituye el principal responsable del deterioro de los sistemas de áreas protegidas.

Algunos de los temas centrales que la justicia deberá dirimir serán la correcta delimitación de las áreas para aclarar los ámbitos de competencia o jurisdicción, la provisión de la planificación necesaria para que el manejo de los recursos sea efectivo, la incorporación de nuevos actores al manejo de las áreas y la defensa de las mismas frente a proyectos extractivos que podrían ocasionar graves daños ambientales.

■ Inconstitucionalidad de nuevas normas o la modificación de aquellas relacionadas a la protección del ambiente

El avance de las corporaciones económicas, con sus intereses asociados a la utilización de la naturaleza, ha logrado la sanción por parte de la legislatura provincial de algunas normas que ponen en peligro el ejercicio de la competencia, por parte de la institucionalidad pública ambiental. En tal sentido, existen tratativas para avanzar en la modificación de la ley provincial de preservación ambiental n° 5961, reglamentando un procedimiento específico de evaluación de impacto ambiental para la actividad minera, y de la ley n° 6045 de áreas protegidas, a fin de permitir ciertas actividades extractivas. Hace poco se promulgaron leyes que modifican parcialmente el ejercicio de

la competencia de la Dirección de Recursos Naturales Renovables en cuanto a la utilización de la fauna silvestre, además de promover la categorización de algunas especies de fauna silvestre bajo una óptica de aprovechamiento ganadero, todo lo cual hace prever que el avance sobre el control de los recursos naturales por parte de la administración económica, será cada vez más profundo y conflictivo.

Con toda seguridad, el sistema judicial recibirá numerosas presentaciones solicitando la inconstitucionalidad de normas que pongan en peligro la conservación de la naturaleza, acompañadas probablemente por campañas mediáticas y amplia cobertura de los medios de comunicación. El desafío será encontrar maneras de garantizar los derechos a un ambiente sano y a la vez, promover el cumplimiento estricto de la ley, cuando esta se halle en aparente conflicto de intereses.

■ La salud y los impactos ambientales

Los riesgos modernos a los que aluden la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, se hallan principalmente en áreas urbanas e industriales. Dentro de las ciudades encontramos los residuos peligrosos y las sustancias tóxicas en general, las radiaciones electromagnéticas procedentes de líneas de alta y media tensión, transformadores eléctricos y del uso de la telefonía celular. También encontramos riesgos tecnológicos derivados de actividades industriales que utilizan sustancias tóxicas, o complejos equipamientos que podrían tener incidentes en sus operaciones, con consecuencias imprevisibles en el ambiente y la salud de las personas alcanzadas por estos eventos.

Veremos el incremento paulatino de demandas de este tipo, que tienen como característica esencial que es muy difícil probar científicamente la vinculación entre el presunto daño ambiental y las consecuencias sobre la salud de las poblaciones también presuntamente afectadas, debido a que la ciencia aún no tiene una posición tomada sobre muchas de las consecuencias del empleo de estas tecnologías. El desafío para la justicia será el dictado de sentencias en este complejo panorama, donde la ciencia no puede acercar más certidumbre, y donde el derecho aún no ha avanzado lo suficiente en la protección del ambiente en relación a este tipo de situaciones.

■ El derecho a la información y a la participación

Frente a todo este escenario, con los ciudadanos reclamando mayor participación e información relevante sobre aquellos proyectos o actividades que pueden modificar su calidad de vida, con el mayor conocimiento sobre las herramientas que nos ofrece la democracia y sus instituciones para reclamar o acceder a la justicia, y con actividades cada vez más riesgosas para el equilibrio ecológico, sin dudas que tanto empresarios como funcionarios públicos se encontrarán en el dilema entre cumplir la ley y respetar los derechos consagrados, o continuar con un modelo de desarrollo que no atiende las necesidades y valoraciones de las comunidades y privilegia los sistemas de corporaciones y la esquilmación de la naturaleza. Para que este último prevalezca, la información deberá ser restringida, así como las instancias de participación pública negadas o evitadas, todo lo cual llevará a mayor conflictividad, que tarde o temprano y llevado de la mano de estos nuevos actores en escena, llegarán al sistema judicial.

El desafío será resolver la casuística con un sentido de coherencia, construyendo una jurisprudencia a favor del respeto de los derechos humanos y procurando el cumplimiento estricto de la ley por todos los ciudadanos y las instituciones de la democracia en su conjunto.

5. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Los escenarios descriptos y en algunos casos proyectados, sobre lo que ocurrirá en el ambiente mendocino, involucra a la justicia como un actor protagónico. El término "justicia y ambiente" tiene distintas percepciones según quien lo escuche, a veces alude a imágenes negativas y en otros casos a imágenes positivas, relacionadas con el alcance de un estado de gobernabilidad que nos conduzca por el camino de la sustentabilidad.

En todo caso, la justicia ambiental, entendida como logro social y cultural más que ambiental, significa un cambio de actitudes y valores por parte de todos los miembros de esta sociedad, y no sólo del sistema judicial. Si pretendemos colocar a Mendoza en el sitio que nunca debió dejar, tendremos que hacer un esfuerzo para que nuestras instituciones y sus integrantes abandonen la pelea exitista y nos aboquemos a recons-

truir la provincia, a partir de la resignificación de los valores e identidades locales, con los cuales enfrentar los desafíos globales que se nos avecinan.

Al fin y al cabo, los mendocinos sabemos como construir algo mejor a partir de los escombros de lo que fue, la misma historia de Mendoza con sus cataclismo es la prueba más cabal, esa es nuestra esencia.

BIBLIOGRAFÍA

ACSELRADM, HENRI (2002), Justiça Ambiental: há algo de novo que justifique a Rede. Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Sao Paulo.

ACSELRADM, HENRI (2003), Justiça Ambiental - novas articulações entre meio ambiente e democracia. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro.

BULLARD, ROBERT D. (2002). A anatomia do racismo ambiental e o movimento por justiça ambiental, traducido de *Bullard, R.D.(org.). Confronting Environmental Racism - Voices from the Grassroots. South End Press, Boston, 1996*. Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Sao Paulo.

GONZÁLES MÁRQUEZ, J. (2003), La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina. Serie documentos sobre derecho ambiental n° 12. PNUMA / ORPALC. México DF, 120 Págs.

INFORME FÍSICO AMBIENTAL, (2004), Marco Estratégico Mendoza 2012. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.

INFORME GEO Argentina (2003). PNUMA Programa GEO-ALC.

LEFF, ENRIQUE (coord.). (2001) Justicia ambiental: construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales, culturales y colectivos en América Latina. PNUMA / ORPALC y Universidad Autónoma de México. Serie Foros y Debates Ambientales. México DF, 275 Págs.

LÓPEZ RAMOS, N. (2003), Resúmenes de sentencias judiciales en materia ambiental. Serie documentos sobre derecho ambiental n° 11. PNUMA / ORPALC. México DF, 156 Págs.

MARTÍNEZ, ISABEL, (2001), El acceso a la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante la década de 1990. PNUMA / ORPALC. México DF, 79 Págs.

Plan Estratégico Mendoza 2010. (2001), CEM - Instituto Tecnológico de Monterrey. Mendoza.

Scoones A., (2004) Et. al. Participación ciudadana y justicia ambiental: ¿hacia dónde vamos? (inédito). En Serie para Talleres n° 3. Proyecto Iniciativas para el fortalecimiento democrático y social. Oikos red ambiental. Mendoza.

SOSA, E. (2003) ¿Crisis de gobernabilidad en la gestión ambiental?: perspectivas y desafíos para la institucionalidad pública ambiental provincial, en *Gobernabilidad para el desarrollo sustentable*. Premio de monografía Adriana Schiffrin - 2003. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires, 108 Págs.

UNITED STATES DEPARTMENT OF INTERIOR, (1995), The EPA's environmental justice strategy. US Environmental Protection Agency-Washington DC, En www.epa.gov

MOVIMIENTO POR LA JUSTICIA AMBIENTAL Y SU EVOLUCIÓN

*por Cristhian De la Piedra Ravanal**

RESUMEN

El objetivo de este artículo es examinar la problemática de la justicia ambiental desde el punto de vista de las políticas públicas y qué instrumentos de gestión ambiental pueden ser implementados en orden a superar las inequidades ambientales. Gracias a la experiencia ganada a nivel internacional, particular importancia se dará al análisis de las políticas ambientales internacionales con especial atención a la experiencia europea.

En esta perspectiva nos focalizaremos en el análisis e implementación de instrumentos de gestión ambiental que van más allá de la tradicional estrategia infracción-sanción, por lo cual el enfoque será de prevención de la problemática más que de la reparación de los efectos ambientales injustos que una determinada política, actividad o proyecto pueden ocasionar. Como resultado de esto, nos detendremos en los factores o elementos de la justicia ambiental y como éstos se reinterpretan en el contexto de los principios de un desarrollo sustentable tales como, la integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales, el principio de precaución y la participación en la toma de decisiones. Finalmente examinaremos, con un grado de detalle, el rol del catastro, de la planificación y de los acuerdos ambientales como instrumentos de gestión tendientes a prevenir las injusticias ambientales. Con todo, el diseño y aplicación de instrumentos preventivos no garantiza la total eliminación de las inequidades ambientales, por lo

* Abogado Universidad de Valparaíso, Chile. Master (LLM) en Derecho Ambiental y Políticas Públicas, University of Kent at Canterbury, Inglaterra.

cual este análisis no estaría completo sin la incorporación de los tres pilares básicos de la justicia ambiental según se ha establecido en la Convención Aarhus, esto es, acceso a la información ambiental, participación ciudadana en la toma de decisiones y acceso a la justicia.

1. INTRODUCCIÓN

El movimiento por la justicia ambiental surge en los años 60 y 70 en el seno de las comunidades afro-americanas y latinas de los Estados Unidos, las cuales debieron organizarse para enfrentar una creciente inequidad en las autorizaciones por parte de Agencia Protección Ambiental (EPA) de actividades o proyectos que afectaban comunidades de color o de bajos ingresos económicos.¹

Para enfrentar esta problemática en 1990 el Gobierno de los Estados Unidos crea una comisión de trabajo en cuyo informe final se reconoce que grupos raciales minoritarios y poblaciones de más bajos ingresos se encuentran entre las más afectadas por la contaminación del aire, localización de vertederos de sustancias peligrosas, incineradores, contaminación por plomo y que lo son en una proporción mayor que el promedio de la población blanca, lo que se expresa en una marcada diferencia en las tasas de mortalidad entre ambos grupos.² Por ejemplo, un estudio realizado en los EEUU reveló que las comunidades de hispanos y de afro-americanos están en un mayor riesgo de vivir en áreas donde las cantidades de material particulado, dióxido de sulfuro y ozono exceden el Estándar Nacional de Calidad del Ambiente, lo que puede contribuir a la prevalencia y severidad del asma, infecciones respiratorias, fallas al corazón e incremento en las tasas de mortalidad.³

¹ Uno de los casos más emblemáticos fue la autorización en 1982 por parte de EPA de la construcción de un vertedero de residuos con contenidos de PCBs en el Municipio de Warren en Carolina del Norte. Este Municipio cuenta con una población de un 69 por ciento afro-americana y de un 20 por ciento calificada como de bajos ingresos; si bien este caso no prosperó por la vía judicial abrió las puertas del debate sobre la justicia ambiental a nivel federal. Para mayores detalles del caso ver North Carolina Department of Environmental and Natural Resources, Division of Waste Management. http://www.wastenotnc.org/WarrenCo_Fact_Sheet.htm

² US, Environmental Protection Agency, *Environmental Equity, Reducing Risk for all Communities*. Vol 2 (Policy, Planning and Evaluation, 1992) p. 1.

³ C. Osaki y J. Finkbonner, *State Board of Health Priority: Environmental Justice Final Report* (Committee on Environmental Justice of the Washington State Board of Health, 2001) p. 19. Por ejemplo el porcentaje de hispanos que viven en un área que excede la norma de material particulado es de 34% contra 14,7% de

El informe también propone la creación de una Oficina de Justicia Ambiental dentro de la EPA, con el objetivo de lograr un tratamiento justo y una significativa participación de toda la comunidad sin distinción de raza, color, origen o nivel de ingresos, con relación al desarrollo, implementación y cumplimiento de la legislación ambiental y de las políticas.⁴ Finalmente en 1994 el Presidente W. Clinton dictó la Orden Ejecutiva 12898 sobre "Acciones federales para enfrentar la justicia ambiental en Poblaciones Minoritarias y de Bajos Ingresos", dirigida a todas las Agencias Federales con el objeto que desarrollen estrategias de justicia ambiental y participación ciudadana que ayuden a identificar y corregir los impactos desproporcionalmente altos y adversos sobre la salud humana y sobre el medio ambiente que sus políticas, programas o actividades podrían ocasionar en estos grupos minoritarios.⁵

Desde sus orígenes la noción de justicia ambiental ha cambiado desde una estrategia contestataria frente a casos puntuales de injusticias ambientales, hacia una estrategia preventiva que se materializa en el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones de dónde y cómo se desarrollará una actividad. Más aun, partiendo de la premisa que las injusticias ambientales son el resultado de problemas de pobreza y de exclusión social por cuanto personas que viven en una situación económica más desventajosa están al mismo tiempo en mayor riesgo de sufrir un deterioro en la calidad de su medio ambiente, se ha iniciado así una paulatina incorporación de la problemática de la justicia ambiental en las agendas sociales de lucha contra la pobreza y discriminación social.⁶

En la siguiente parte de este artículo examinaremos cómo la definición de Desarrollo Sustentable puede servir de base para comprender la noción de justicia ambiental y qué instrumentos pueden ser utilizados para prevenir las injusticias ambientales.

población blanca y 16,5% de afro-americano. De igual manera con las concentraciones de plomo; hispanos 18%, afro-americanos 9,2%, blancos 6,0%. Ozono; hispanos 71,2%, afro-americanos 62,2%, y blancos 52,5%.

⁴ US, EPA. *Compliance and Enforcement* <http://www.epa.gov/compliance/basics/ej.html>

⁵ Executive Order 12898 de Febrero 11, 1994, Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Population and Low-Income Populations. Federal Register Vol. 59, Nº 23, Feb. 16, 1994.

⁶ Por ejemplo en Escocia la justicia ambiental está incorporada explícitamente en la agenda social. Social Scottish Executive, Social Inclusion Division, *Interaction between Social and Environmental Justice (Social Justice Annual Report, 2002)*, p. 96.

2. JUSTICIA AMBIENTAL COMO OBJETIVO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

2.1. Problemática de la definición

La EPA ha definido justicia ambiental como el "tratamiento justo y una efectiva incorporación de toda la comunidad, sin ningún tipo de distinción racial, de color, nacionalidad o ingresos económicos, con relación al desarrollo, implementación y cumplimiento de las leyes y políticas ambientales".⁷ De esta definición se desprenden dos elementos claves en la idea de justicia, por un lado la necesidad de un "tratamiento justo", lo cual supone que ningún grupo de la sociedad debiera soportar una carga desproporcionada de las consecuencias ambientales resultantes de una actividad, pública o privada y/o de sus políticas y por el otro lado, la idea de "incorporación efectiva", esto es, la participación de la comunidad en las decisiones sobre actividades que pudieran afectar su salud o el medio ambiente.

Es importante destacar que las ideas de tratamiento justo y de incorporación efectiva no se limitan a la presencia de un proyecto o actividad en concreto y geográficamente acotado; la referencia a las políticas pone en evidencia la voluntad de extender la participación ciudadana en la toma de decisiones a las políticas y programas gubernamentales en su fase de diseño ya que es en esta escala donde es posible identificar una gama más amplia sobre lugares, tecnologías y modelos alternativos de uso del territorio.⁸ Una aplicación concreta de este modelo es la llamada Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que consiste en aplicar los principios de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) ya no a un determinado proyecto, sino a las políticas gubernamentales, planes sectoriales y territoriales, tales como: planes de agua potable, de residuos, programas de acciones, presupuestos, etc.⁹

⁷ Página Institucional de la EPA <http://www.epa.gov/compliance/environmentaljustice/index.html>

⁸ B. Clark "Alcances y Objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica" (1997) Revista de Estudios Públicos, Santiago de Chile, N° 67, p. 8.

⁹ Ver por ejemplo Directiva sobre Evaluación Ambiental Estratégica en la Unión Europea N° 2001/42/EC, OJ 21.7.2001 L197/30, que entró en vigor el 21 de Julio de 2004.

Teniendo como base que el objetivo final de la regulación ambiental es el logro de un desarrollo sustentable, lo que supone una integración de los factores económicos, sociales y ambientales, es que resulta pertinente interpretar la noción de justicia ambiental dentro de este contexto. La definición de Desarrollo Sustentable descrita por la Comisión Bruntland sobre Medio Ambiente y Desarrollo, puede ayudarnos a dar luces sobre la complejidad de las relaciones y consecuencias entre medio ambiente y justicia. El informe define el desarrollo sustentable como aquel que "logra satisfacer las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para lograr sus propias necesidades".¹⁰

Sin embargo, una definición universal de desarrollo sustentable y de justicia ambiental es quizás problemática dadas las diversas realidades culturales e históricas de cada región; "desarrollo sustentable es una noción pragmática de cómo nosotros mismos podemos organizarnos políticamente, tanto a nivel local, regional, nacional o global."¹¹ De esto se desprende que una definición de justicia ambiental debe ser vista más bien como un punto de partida que como un punto de destino y que por tanto necesita ser reinterpretado para cada sector o actividad e incluso para cada localidad.

2.2. Factores de la justicia ambiental

La construcción de una teoría de la justicia desde una perspectiva medio ambiental, supone considerar la complejidad de los procesos ecológicos, en especial la incorporación de una dimensión intergeneracional e internacional de la justicia ante los problemas que amenazan la humanidad entera.¹²

Dentro de estos elementos de complejidad se destaca el *factor intergeneracional*, que supone que el logro de un ambiente sano de las presen-

¹⁰ World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Oxford, Oxford University Press, 1987).

¹¹ M. Stallworthy, *Sustainability, Land Use and Environment, a Legal Analysis* (Cavendish Publishing Limited, 2002) p. 1-2.

¹² T. V. Jiménez, "Orden-Ambiental y Orden Jurídico, interdependencia, participación y condicionalidad" publicado en Justicia Ecológica y Protección del Medio Ambiente. (Editorial Trotta, Madrid, 2002), p. 49.

tes generaciones no puede ser logrado a expensas del bienestar de las generaciones futuras. Esto conlleva la idea de una evaluación amplia de los riesgos ambientales conocidos o mensurables y una perspectiva precautoria de los riesgos ambientales inciertos o desconocidos. Por ejemplo, la generación de energía nuclear a costa de generar desechos nucleares que deberán ser manejados por miles de años o la desaparición de la biodiversidad (que acarrea la pérdida del capital genético y la potencialidad de descubrir nuevos medicamentos), o el uso incontrolado de sustancias químicas persistentes, son todos efectos y a la postre cargas ambientales que deberán asumir en un largo plazo las generaciones futuras.¹³

También es posible distinguir un *factor internacional o global* en la justicia ambiental, como por ejemplo con relación a acciones degradantes sobre bienes comunes como la Atmósfera o la Biodiversidad, lo que puede acarrear la aparición de injusticias ambientales sobre países en vías de desarrollo o con economías en transición. Por ejemplo, el cambio climático tienen una mayor probabilidad de afectar a los países más pobres y por tanto menos preparados para adaptarse y cuya población es más dependiente del medio ambiente local para la solución de sus necesidades básicas, o simplemente la amenaza de la destrucción total de las áreas costeras producto del aumento del nivel del mar, como en el caso de las Maldivas.¹⁴

Esta situación se agrava por el hecho que los mayores porcentajes de gases invernaderos son producidos por los países en desarrollo, por ejemplo los EEUU, con menos del 5 por ciento de la población mundial, consume cerca del 25 por ciento de la energía mundial y emite un 25 por ciento de gases efecto invernadero.¹⁵ De ahí la necesidad de es-

¹³ R. Hites et al, 'Global Assessment of Organic Contaminants in Farmed Salmon' (2004) Vol N° 303 Science, p. 226-229. Esta investigación muestra un ejemplo de contaminación transmitida a las futuras generaciones. Así el salmón producido especialmente en el hemisferio norte (Europa y EEUU) contienen una gran concentración de PCBs, estas sustancias persistentes fueron producidas e introducidas al medio marino hace mas de 50 años persistiendo hasta nuestros días. Según el estudio la consumación de más de una comida de salmón cultivado posee un alto riesgo para la salud debido a los efectos bioacumulativos de estas sustancias.

¹⁴ D. French, '1997, Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change' (1998) Journal of Environmental Law Vol 10 N° 2, p. 228.

¹⁵ G.R. Pring 'The United States Perspective' en el libro Kyoto Protocol from Principles to Practices, Editado por P. Cameron y D. Zillman. International Environmental Law and Policy Series. Vol. 80 (Kluwer Law International, 2001) p. 188-189.

tablecer un "tratamiento justo" con relación a aquellos países que se encuentran en condiciones económicas menos ventajosas. La Convención Marco sobre Cambio Climático recoge este principio liberando a los países en desarrollo de la obligación de reducir emisiones e incluso los autoriza para aumentar sus emisiones, entendiéndose que esto puede generar un menoscabo en su desarrollo económico base fundamental para la superación de la pobreza.¹⁶ Otro argumento que se esgrime en favor de esta posición es que la industrialización y desarrollo no debieran restringirse ya que si bien la contaminación se incrementa con el crecimiento económico, cuando se llega a un determinado nivel de bienestar económico hay un punto en que la contaminación comienza a descender.¹⁷

Otra situación calificada de injusta por ciertos países en desarrollo, especialmente por países africanos, es la imposición de prohibiciones absolutas en el comercio de especies listadas en los anexos de la Convención CITES, debido a la ausencia de consideraciones sociales y de los impactos económicos que genera para cada país.¹⁸ CITES regula el comercio internacional de especies que están en peligro o en amenaza de extinción estableciendo la prohibición de comercio internacional de las especies listas en el anexo I, por ejemplo el Elefante Africano; la Convención se basa en la premisa que un comercio no controlado de estas especies resultará en la extinción de ellas.¹⁹

Sin embargo, se argumenta que el comercio no es *per se* malo para la conservación de estas especies, si lo es de una manera regulada por cuanto puede generar incentivos para su protección.²⁰ Por ejemplo, los planes de conservación proveen de incentivos para la protección de la vida silvestre en espera de los beneficios económicos que se derivan de una explotación controlada de estas especies.²¹ Los proponentes de es-

¹⁶ Art.4 n 1 y 2.

¹⁷ M. Galeotti y A. Lanza, 'Richer and cleaner? A study on carbon dioxide emissions in developing countries' (1999) Energy Policy 27, p. 565.

¹⁸ R. Conney, 'CITES and the CBD: Tensions and Synergies' (2001) RECIEL, p. 263.

¹⁹ S. K. Chopra, 'Introduction: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora' (1987) 5 Boston University International Law Journal, p. 225.

²⁰ S. Patel, 'The Convention on International Trade in Endangered Species: Enforcement and the Last Unicorn' (1995-1996) 18 Houston Journal of International Law, p. 210.

²¹ S. Gillingham y P. Lee, 'The impact of wildlife-related benefits on the conservation attitudes of local people around the Selous Game Reserve, Tanzania' (1999) Environmental Conservation p. 218.

ta idea se basan en que la Convención no distingue entre países desarrollados y países en desarrollo sino que establece una prohibición general según la especie, independiente de que en ciertos países exista una superabundancia de población.²²

En el ámbito del comercio internacional en general, los países exportadores se encuentran obligados a alcanzar los estándares ambientales de los países importadores lo cual puede acarrear un tratamiento injusto entre producción doméstica y producción externa. Esto puede ser particularmente grave para países en desarrollo o que son fuertemente dependientes de las exportaciones, por cuanto la imposición de estándares ambientales que dicen relación con el proceso de cómo han sido producidos los productos, puede generar una discriminación contra las importaciones cuando ellas reflejan exclusivamente las condiciones ambientales del país importador.²³ Este problema se agrava con la posible utilización del eco-etiquetado como requisito para la importación de productos, específicamente en la terminología de la Organización Mundial de Comercio (OMC) como una "barrera técnica al comercio" o TBT en sus siglas en inglés.²⁴ Un estudio desarrollado por la OCDE ha identificado dos factores que pueden impedir a los países en desarrollo de participar en el comercio internacional con relación al eco etiquetado, estos son: 1) aquellos relativos a la imposición de estándares ambientales y cómo ellos deben ser aplicados por los países exportadores y 2) los asuntos de procedimientos, altos costos de certificación que pueden hacer dificultoso a un país en desarrollo la obtención de tal certificación, especialmente para pequeñas y medianas empresas.²⁵

A esto se agrega la imposición unilateral de medidas tendientes a proteger el medio ambiente, pero que pueden ocultar una medida de proteccionismo. La OMC las ha declarado sistemáticamente como discriminatorias por cuanto se entiende que un país exporta sus políticas

²² D. Harlan, 'Jumping on the Ban Wagon: Efforts to Save the African Elephant' (1990) Fletcher Forum of World Affairs, 14(2), p. 285. El autor cita el caso de Zimbabwe donde la población de elefantes está cerca de alcanzar la capacidad máxima de regeneración del territorio con una cantidad de 70.000 elefantes.

²³ Organisation for Economic Co-operation and Development, 'Eco-labelling: Actual Effects of Selected Programmes' (1997), p. 38.

²⁴ A. Herrup, 'Eco-Labels: Benefits Uncertain, Impacts Unclear?' (1998) Vol 8 N° 5 European Environmental Law Review, p. 149.

²⁵ J. Earley and L. K. Anderson, 'Developing-Country access to Developed-Country Markets under Selected Ecolabelling Programmes' COM/ENV/TD (2003)30/FINAL. OECD.

ambientales a otro sin su consentimiento.²⁶ Desde un punto de vista de las políticas públicas y de las buenas relaciones internacionales las medidas multilaterales y/o bilaterales son preferibles ya que permiten una participación de todas las partes, tales iniciativas normalmente proveen mecanismos de respeto a los derechos soberanos de los países, promueve la coordinación y control de actividades de interés común.²⁷

En el ámbito internacional se vislumbra un gran campo para el desarrollo de legislación ambiental internacional tendiente a hacer frente a situaciones que generen injusticias ambientales. Son familiares en el ámbito del derecho internacional la existencia de organismos internacionales como la Corte Penal Internacional y la existencia de tribunales de guerra, por tanto no sería extraño que en el futuro la justicia ambiental también se globalizase. Aun cuando la Convención Europea de Derechos Humanos no comprende al medio ambiente entre el listado de derechos y libertades, la Corte Europea de Derecho Humanos ha comenzado a elaborar un creativo criterio como es el respeto al derecho a la vida privada y familiar y el derecho al libre uso y disfrute de la propiedad para remediar los efectos ambientales perjudiciales derivados de actividades o proyectos.²⁸

Una posible solución frente a injusticias cometidas por empresas europeas multinacionales, es la aplicación extraterritorial de los estándares y normas ambientales europeos; en este sentido se pronuncia favorablemente el abogado más influyente de la Unión Europea, Doctor Ludwig Kramer, quien está a favor de la posible y necesaria aplicación de la normativa ambiental europea a las empresas que desarrollen sus actividades fuera del territorio jurisdiccional de la UE.²⁹ Esta posibilidad permitiría perseguir la responsabilidad ambiental de empresas multina-

²⁶ El Panel de la OMC ha enfatizado que las medidas tendientes a la protección del medio ambiente no constituyen una excepción al libre comercio en el término del artículo XX del GATT, cuando estas medidas son unilaterales, discriminatorias y no necesarias, por ejemplo, casos *United States - Gasoline case Panel Report párrafo 30* y *Tuna-Dolphin Report*, 5.26-5.28 and 5.31-5.32.

²⁷ P. Lallas, D. Esty, D. van Hoogstraten, 'Environmental Protection and International Trade: Toward Mutually Supportive Rules and Policies' (1992) 16 Harvard Environmental Law Review, p. 271.

²⁸ J. Thornton y S. Tromans, 'Human Rights and Environmental Wrongs, Incorporating the European Convention on Human Rights. Some Thoughts on the Consequences for the UK Environmental Law' (1999) Journal of Environmental Law Vol. 11 N°1, p. 35 y sig. Caso *López Ostra v/s España*, App 16978/90 1995 20 EHRR 277.

²⁹ Curso de Verano de Derecho Ambiental Internacional y Europeo. Organizado por la Universidad de Londres (University College London) y la Universidad de Siena. Realizado en Siena, Italia, Julio de 2005.

cionales cuando se infrinja una norma ambiental europea aun cuando la infracción se produzca fuera de su territorio. Muchos casos han sido interpuestos ante los cortes estadounidenses por medio de la ATCA (Alien Tort Claims Act) en contra de multinacionales norteamericanas por violación de derechos humanos. Esta ley faculta a las Cortes de distrito a recibir reclamos civiles de personas extranjeras por daños causados fuera del territorio jurisdiccional por acciones violatorias a la ley de naciones o a un tratado de los Estados Unidos. Sin embargo ningún caso ha sido exitoso en reconocer que esta normativa es aplicable a la protección del derecho al medio ambiente.³⁰

Debido a las dificultades que plantea una aplicación extraterritorial de la legislación a las empresas multinacionales, la OCDE ha trabajado en el desarrollo de líneas directivas las cuales, sobre una base voluntaria, buscan el logro de conductas responsables compatibles con la legislación.³¹ No obstante, por su carácter voluntario y la ausencia de obligación de monitorear el cumplimiento de las recomendaciones, nos lleva a predecir un escaso impacto que tales guías puedan tener en la protección del medio ambiente.³²

Finalmente, la Justicia ambiental presenta un fuerte componente de *justicia social o de equidad en la distribución de los recursos* por cuanto ésta afecta a los grupos más vulnerables. Esta vulnerabilidad se expresa en la ausencia absoluta o relativa, en el acceso a los recursos que permiten la satisfacción de las necesidades para la sobrevivencia y desarrollo del ser humano. Sin embargo, no sólo la exclusión en el acceso a los

³⁰ P. Nickles, T. Cabbage III, y E. Honig, 'Court Properly Limits Scope of Alien Tort Claims Act' (2003) Vol. 18 N°2 Enero 17. Los autores citan el caso *Flores v Southern Perú Copper Corporation*, 2002 WL 1587224, No. 00 CIV. 9812 (S.D.N.Y. Julio 16, 2002), donde la Corte Distrital de Nueva York rechazó la demanda señalando que los demandantes no pudieron probar que la contaminación ambiental producida por la empresa minera suponga una violación reconocida de una norma internacional ambiental. <http://www.wlf.org/upload/011703Nickles.pdf>. En el caso *Aguinda v Texaco* un grupo de indígenas intentó demandar a la compañía en aplicación del ATCA, sin embargo la Corte rechazó la jurisdicción de los tribunales americanos alegando que existía un foro alternativo por tanto el caso debería ser de competencia de los tribunales ecuatorianos. Mayores antecedentes del caso ver: <http://www.texacorainforest.com/case/index.htm>

³¹ OECD. Directivas para Empresas Multinacionales Versión año 2000.

³² Un claro ejemplo es la reclamación contra la multinacional Nutreco y su empresa subsidiaria productora de salmónes Marine Harvest, por daños ambientales e injusticias laborales, después de un largo proceso que termina con una recomendación general y sin plazos para que mejore su gestión ambiental y social. Para mayores detalles sobre el caso ver: www.ecoceanos.cl. Una sumaria relación de casos de la OECD es posible encontrarla en M.F. Oliver, 'Líneas Directrices para Empresas Multinacionales; información básica' (Buenos Aires, FARN, 2004).

recursos contribuye a la fundación de la pobreza, sino también la degradación del medio ambiente producido por los patrones de consumación de otros.

En este sentido cabe concluir que las injusticias ambientales son en verdad la representación ambiental de las injusticias sociales, sin importar si se trata de países ricos o pobres. Un buen ejemplo, son los EEUU país de origen del movimiento de la justicia ambiental e igual fenómeno se repite en Inglaterra.³³

La idea de exclusión social se hace más compleja por la existencia de factores culturales o de identidad, por cuanto muchos de los casos de injusticias ambientales involucran grupos indígenas o etnias los cuales se encuentran entre los sectores más pobres de la población.³⁴ Más aun las poblaciones indígenas se encuentran físicamente integradas a su medio ambiente, tanto de manera material, ya que dependen de su territorio para su subsistencia como de manera espiritual. A esto se suma que grupos indígenas se localizan en zonas que son altamente sensibles como el Amazonas, Regiones del Ártico donde medio ambiente y comunidad forma un todo indivisible.³⁵ De tal forma que los elementos de la naturaleza adquieren un valor y significado que se asocia con la identidad cultural y religiosa de estos grupos humanos. Por ejemplo, los grupos mapuche-pehuenche afectados por la inundación de sus terrenos por la construcción de una represa en el sur de Chile vieron afectados su tierra en la cual se encuentran enterrados sus antepasados lo que le otorga un valor de sagrado. De ahí que las acciones que pudieran recaer sobre estos grupos implican en muchos casos un ataque a su fundación cultural y a su existencia.³⁶

³³ Si bien este país forma parte del 20 por ciento de los países más ricos que consumen el 80 por ciento del total de los recursos naturales, las injusticias ambientales son evidentes en él. D. Killeen y S. R. Khan, 'Poverty and the Environment' (2001) International Institute for the Environment and Development (IIED, Inglaterra).

³⁴ Un reciente informe elaborado por el Banco Mundial muestra que ser indígena aumenta las posibilidades de ser pobre entre un 13 y 30 por ciento, que las poblaciones indígenas tienen una menor escolaridad entre un 2.3 a 3.7 menos de años y que la calidad de educación es inferior con mayores tasas de deserción y reprobación, con un mayor empleo infantil, menor acceso a servicios básicos, etc. G. Hall y H. A. Patrinos, 'Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004'. Informe provisional (Banco Mundial, 2005).

³⁵ L. Watters, 'Indigenous People and the Environment, convergence from a Nordic Perspective' (2001-2002) 20 UCLA Journal of Environmental Law and Policy, p. 240.

³⁶ M. Orellana, 'Indigenous Peoples, Energy, and Environmental Justice: The Panguel/Ralco Hydroelectric Project in Chile's Alto Biobío', The Center for International Environmental Law. www.ciel.org.

Siguiendo con nuestro argumento, en el sentido que el mejor contexto de interpretación de la justicia ambiental es dentro de la definición de Desarrollo Sustentable, en la siguiente parte de este artículo nos tendremos a analizar cómo los llamados principios ambientales nos pueden ayudar al diseño de instrumentos de gestión ambiental para prevenir y/o compensar las injusticias ambientales.

2.3. Principio de la integración

Este principio, que forma parte del Tratado de la Unión Europea, en su artículo 6 obliga que la variable ambiental deba integrarse en la definición y aplicación de todas las políticas y actividades de los Estados miembros, con el objeto de lograr un desarrollo sustentable dentro de la Comunidad Europea. La integración plena de la variable ambiental en los demás sectores estratégicos, como son el transporte, la política energética, la política social o agrícola, es un trabajo a largo plazo que supone evaluar cuáles son los impactos ambientales que estas políticas, programas o iniciativas legales generan. A nivel europeo algunos mecanismos se han diseñado e implementado con objeto de dar cumplimiento a este imperativo legal, así cada vez se hace más común el desenvolvimiento de estrategias de desarrollo sustentable para cada uno de los sectores estratégicos, por ejemplo, transporte, agricultura, pesca, energía, etc. La creación de unidades ambientales para cada sector y la creación de un mecanismo de coordinación entre ellas. La utilización creciente de instrumentos de planificación, auditorías ambientales y control de presupuestos y la evolución desde una política tradicional infracción-sanción hacia una creciente incorporación de mecanismos económicos o voluntarios.³⁷

El ejemplo más patente de daños ocasionados al medio ambiente debido a la falta de integración de las políticas sectoriales es el caso de la política agrícola común. Esta política de subsidios ha incentivado al desarrollo de una agricultura intensiva a través de un incremento en el uso de fertilizantes y pesticidas; este tipo de manejo de la tierra ha acarreado una pérdida de biodiversidad, la especialización en monoculti-

vos y el abandono de terrenos poco productivos.³⁸ Además como consecuencia de la contaminación difusa por productos químicos usados en la agricultura se han ocasionado graves daños ecológicos por la contaminación de suelos y aguas.³⁹

Este fenómeno de separación entre las políticas ambientales y las otras políticas sectoriales se debe a que los gobiernos organizan los departamentos según competencias sectoriales con un bajo nivel de coordinación. Esta dicotomía permite explicar en parte por qué los planes nacionales contra la pobreza y los planes nacionales de protección del medio ambiente se ejecutan por separado. De acuerdo a un informe elaborado por Naciones Unidas esta separación entraña el riesgo de apoyar políticas que reducen la pobreza a expensas del medio ambiente o protegen el medio ambiente a expensas de los pobres, el Estado debe crear mecanismos de incentivo que permitan encontrar soluciones donde los pobres sean parte de la solución y no la fuente de problema.⁴⁰

2.4. Principio Precautorio y la alteración en el peso de la prueba

Una de las mayores dificultades frente a un daño al medio ambiente es la prueba de su existencia y del nexo causal entre la actividad contaminadora y el daño producido. Esta situación, unida a lo oneroso que puede llegar a ser un procedimiento, puede transformarse en una verdadera barrera al acceso a los tribunales.

La utilización del principio precautorio abre la oportunidad a los jueces de imponer medidas precautorias con el objeto de evitar un agravamiento del daño producido, aun cuando no exista certeza científica respecto de los efectos adversos que la contaminación puede producir sobre el medio ambiente o la salud de las personas.⁴¹ También el prin-

³⁸ DEFRA, Department for Environment, Food and Rural Affairs y the Joint Nature Conservation Committee, 'Environmental Effects of the Common Agricultural Policy and Possible Mitigation Measures' (Inglaterra, 2002).

³⁹ DEFRA, 'Policy Instruments for the Control of Pollution of Water by Diffuse Agricultural Sources' (Inglaterra, 2003) p. 4.

⁴⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe del PNUD Superar La Pobreza Humana (2000), Capítulo 9 La Integración de los temas clave en los Programas de Lucha contra la Pobreza.

⁴¹ N. de Sadeleer, 'The enforcement of Precautionary Principle by German, French and Belgium Courts' (2000) RECIEL 9 (2). El autor cita un caso donde el Tribunal Federal Administrativo Alemán acepta el uso de medidas administrativas aun cuando no exista una clara prueba del vínculo causal entre la actividad regulada y el daño ambiental.

³⁷ Agencia Europea del Medio Ambiente, 'Environmental policy integration in Europe. State of play and an evaluation framework'. Reporte Técnico N° 2/2005 (Copenhague, 2005).

cipio, puede incluir una alteración en el peso de la prueba, colocando en manos del productor, fabricante o importador la obligación de probar la inocuidad de su actividad o producto. Sin embargo, la inversión en el peso de la prueba no puede entenderse como un principio general, sino que debe ser analizado caso a caso.⁴²

En el caso de responsabilidad por daño ambiental algunas legislaciones establecen respecto de actividades consideradas especialmente peligrosas la inversión en el peso de la prueba. Por ejemplo, la reciente Directiva Europea sobre Responsabilidad Ambiental que establece la inversión en el peso de la prueba en relación al daño ambiental causado por ciertas actividades enumeradas en el anexo 3 de la directiva.⁴³ Esta herramienta procesal libera a los demandantes de tener que probar los daños y la relación de causalidad entre la actividad causante y el daño, lo que facilita enormemente el acceso a la justicia. Sin embargo, no por esto se deja de reconocer el carácter utilitario de esta técnica legislativa que busca en definitiva dar cumplimiento al principio de quien contamina paga, lo que genera oposición en el mundo de los negocios. Es en definitiva una decisión más bien política que jurídica y que, en muchos de los casos, ha sido la respuesta legislativa a desastres ecológicos que han generado una gran alarma pública.⁴⁴

2.5. Principio de Participación, Acceso a la Información y a la Justicia Ambiental

El fundamento de estos conceptos se encuentra en las ideas de Democracia, Gobierno constitucional, responsabilidad y transparencia, lo que supone la existencia de tribunales independientes con capacidad efectiva de revisar los actos del Estado. La idea de participación ha evolucionado

⁴² Comisión de la Comunidad Europea, "Comunicación sobre el Principio Precautorio" COM (Bruselas, 2000), p. 21.

⁴³ Directiva 2004/35 CE del Parlamento Europeo al Consejo de 21 de abril de 2004 sobre "Responsabilidad ambiental con relación a la prevención y remediación del daño ambiental". Diario Oficial L 143 de 30 de abril de 2004. El anexo 3 enumera actividades consideradas peligrosas, las cuales se encuentran reguladas por otras normas como la Directiva IPPC, manejo de residuos, producción y transporte de sustancias peligrosas, OGM, etc.

⁴⁴ P. Cane, "Are Environmental Harms Special?" (2001) 21 Journal of Environmental Law, p. 13. El autor reconoce que la creación de regímenes especiales de responsabilidad ambiental estricta, constituyen una manera de mostrar a la opinión pública cómo el Gobierno se preocupa por el medio ambiente de una manera seria, éste sería el origen de la Directiva Europea de responsabilidad ambiental la cual surge como respuesta al desastre del petrolero Erika en las costas de Francia y al derrame de un relave minero ocurrido en el parque natural Doñana en España.

nado de un ideario de -democracia protectiva- e -individualismo pasivo-, en que el individuo efectúa un control social ex-post del acto ya dictado, hacia la idea de una Democracia activa con una participación directa de los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones.⁴⁵

De esta forma en el contexto de una Democracia participativa, la participación ciudadana se desarrolla en tres niveles. En un primer nivel, en la fase de planificación de políticas, programas e iniciativas legislativas; a esta escala la participación ciudadana puede ser aplicada mediante instrumentos tales como, la Evaluación ambiental estratégica y la Integración de la variable ambiental en otras políticas sectoriales. También en la fase de planificación, pero ya a un nivel de escala de proyecto donde es posible delimitar geográficamente sus impactos ambientales, la participación ciudadana recibe aplicación en instrumentos tales como la Evaluación de impacto ambiental y en algunos países gracias a la utilización de la audiencia pública. Por ejemplo en Colombia el Art. 72 de la ley 99 de 1993 sobre medio ambiente contempla, al momento de la toma de decisión, una audiencia pública, la cual puede ser solicitada durante el trámite de expedición, modificación o cancelación de una licencia ambiental o en caso de su infracción.⁴⁶ En aquellos países, como en Inglaterra donde el énfasis de la protección ambiental se localiza en el sistema de planificación (planning control), la participación ciudadana tiene lugar en relación al permiso de planificación y particularmente respecto a las obligaciones de planificación.⁴⁷

En un segundo nivel, la participación ciudadana adquiere un valor instrumental que sirve de presupuesto para el ejercicio de otros derechos. Por ejemplo en relación al derecho a un medio ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, establecido en el art. 41 C.N. Argentina, el ejercicio de las acciones en los casos Kattan y Schroeder tenía por objeto evitar los adversos efectos sobre el medio ambiente del acto impugnado (autorización para la caza de la tonina austral sin mediar estudio de impacto ambiental y la licitación pública de una plan-

⁴⁵ A. Mathiesen, "Public participation in decision making and access to justice in EC environmental Law. The case of certain plans and programmes" (2003) European Environmental Law Review, p. 36.

⁴⁶ L. Macías, "Aspectos jurídicos de la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental en Colombia" Revista Electrónica de Derecho Ambiental N° 5 Junio 2001, Universidad de Sevilla.

⁴⁷ Este tema será analizado con mayor detención en relación a obligaciones de planificación (planning obligations) y los acuerdos ambientales voluntarios.

ta industrial sin el correspondiente estudio hidrológico), en estos casos la falta de estudios adecuados impedía ejercer el derecho a informarse sobre los efectos ambientales del proyecto o actividad.⁴⁸ En otros ejemplos de jurisprudencia la participación ciudadana se ha expresado en el ejercicio de acciones fundadas en el derecho al respeto a la vida privada y familiar, los cuales se encontraban infringidos por la falta de proveer a la comunidad local de la información sobre los riesgos que pueden generarse por la proximidad de una industria química.⁴⁹

En un tercer nivel, la participación ciudadana actúa como un mecanismo de control social. Desde la perspectiva de una democracia participativa, el control por parte de la comunidad aparece ampliamente reconocido como un complemento coadyuvante a la labor fiscalizadora del Estado. Así en el caso Claude con CONAF en el cual se reconoce que la omisión por parte de la Corporación Nacional Forestal de entregar los antecedentes solicitados (procedimientos administrativos incoados, documentos de respaldo) solicitados con el objeto de evaluar el cumplimiento de las funciones fiscalizadoras de la Corporación, vulneraban el legítimo ejercicio del control social sobre los agentes del Estado tratándose de asuntos de interés de la comunidad.⁵⁰

Este control social también puede extenderse hacia los agentes económicos privados, en la medida que la divulgación de una mala gestión ambiental por parte de las empresas, puede poner en juego una pérdida de reputación o imagen corporativa, lo que puede generar pérdidas económicas y dificultades de inversión por falta de inversionistas dispuestos a invertir en una empresa con un historial de persecuciones ambientales.⁵¹ Por lo tanto, desde un punto de vista económico la participación ciudadana puede jugar un rol como un instrumento de mer-

⁴⁸ Casos citados en V. Abramovich y C. Courtis, "El Acceso a la Información como Derecho" Anuario del Derecho de la Comunicación. Año 1 Vol. 1 (Editorial Siglo XXI, Buenos Aires 2000).

⁴⁹ Corte Europea de Derechos Humanos, caso Guerra v Italia (116/1996/735/932) 4 BHRC, p. 63.

⁵⁰ Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 5226-01 de Diciembre de 2001. Para un mayor análisis del caso ver C. Colombari y J.P. Olmedo, "El Control Social de la Administración y el Derecho de Acceso a la Información. La experiencia Chilena", Revista de Derecho Comparado de la Información N° 2 Julio-Diciembre 2003. La expresión agente del Estado, incluye tanto empresas pública como privadas que ejercen funciones públicas y servicios públicos privatizados.

⁵¹ P. de Prez, 'Beyond judicial sanctions: the negative impact of conviction for environmental offences' (2001) 21 Environmental Law Review, p. 11. En una encuesta realizada a 100 agentes de la Agencia Ambiental en Inglaterra mostró que un 49 por ciento de los Agentes creía que una mala publicidad era la más importante consecuencia del proceso sancionatorio contra las empresas comparado con un 20 por ciento que creía que la multa era el elemento más importante.

cado ya que genera incentivos a las industrias para mejorar su gestión ambiental reduciendo sus emisiones al medio ambiente. Así por ejemplo, un estudio realizado en EEUU concluyó que la creación de inventarios de registros de emisión y su difusión a los consumidores, grupos de presión e inversionistas constituye una herramienta de mercado eficaz para la reducción de emisiones tóxicas.⁵²

En consecuencia, la promoción de la participación ciudadana por parte del Estado no debe venir sólo por su reconocimiento con derecho a participar en la adopción de decisiones sino también por la bondad de sus beneficios. En otras palabras la posibilidad de identificar en la etapa de planificación los potenciales focos de conflictos permite reducir los riesgos eventuales de litigación, junto con lo cual se abre la posibilidad de incorporar modificaciones al proyecto lo que resulta más económico en esta etapa que una vez ejecutado.⁵³ Finalmente, la participación anticipada otorga una mayor legitimidad de las decisiones en la medida que se produzca consenso, lo cual facilita que los ciudadanos colaboren con la autoridad en el control posterior del proyecto.⁵⁴

Sin embargo, para que efectivamente la participación ciudadana contribuya a prevenir conflictos no basta con que ésta se implemente teóricamente, sino que es requisito esencial la existencia de procedimientos que aseguren el acceso a la información y que las opiniones emitidas sean efectivamente consideradas en el proceso de decisión permitiendo que la participación ciudadana pueda hacer una real diferencia.⁵⁵ En efecto, la falta de acceso a la información y carecer de mecanismos apropiados para expresar las distintas opiniones constituyen a menudo fuente de nuevos conflictos.⁵⁶

⁵² S. Konar y M. Cohen, 'Information as Regulation: The Effect of Community Right to Know Laws on Toxic Emissions' (1997) Journal of Environmental Economics and Management N° 32, p. 109-124.

⁵³ P. Stookes, *Getting to the Real EIA*, (2002) Journal of Environmental Law Vol 15 N° 2.

⁵⁴ Directiva 2003/4/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 Enero 2003 sobre "Participación Pública y Acceso a la Información Ambiental". En este mismo sentido en América ver Organización de Estados Americanos, "Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la toma de decisiones sobre Desarrollo Sostenible", Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 2001.

⁵⁵ Commission of the European Communities, COM (2001) 264 final. Communication from the Commission to the Gothenburg Council. *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, p. 8.

⁵⁶ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992). Principio 10 de la Declaración de Río sobre Participación Ciudadana y Acceso a la Justicia.

3. INSTRUMENTOS PARA UN MEJORAMIENTO DE LA JUSTICIA AMBIENTAL

3.1. Herramientas complejas para problemas complejos

Como hemos señalado, la noción de justicia ambiental involucra factores intergeneracionales, internacionales y socio-culturales. Debido a esta complejidad no es posible estimar que una sola herramienta sea suficiente para poder evitar las injusticias ambientales. Por esta razón, nace la necesidad de elaborar estrategias que contemplen una utilización mixta o combinada de diferentes instrumentos, sean estos de naturaleza legal—instrumentos regulatorios—económicos o voluntarios.⁵⁷

Históricamente, el paradigma desarrollo económico y protección del medio ambiente ha sido considerado como en una relación antagónica. Desde el punto de vista del mundo de los negocios la regulación ambiental es considerada como ineficiente alegando que las empresas por sí solas están en condiciones de lograr mejores resultados que por la existencia de un sistema regulatorio rígido. Por otro lado para los ecologistas es precisamente el desarrollo económico no regulado la causa del deterioro ambiental.⁵⁸ Esta diferencia ideológica ha sido trasladada en el lenguaje al designar en el derecho anglosajón al sistema regulatorio como “command and control” con la idea de dar la impresión de una burocracia draconiana que restringe a las empresas.⁵⁹

La llamada Teoría de la Modernización Ecológica propone que desarrollo económico y protección del medio ambiente pueden ser reconciliados promoviendo estándares ambientales más estrictos junto con el logro de un desarrollo económico sustentable. Esta teoría busca proveer una alternativa, partiendo de la base que los problemas ambientales pueden ser superados con avances tecnológicos e innovación.⁶⁰ De

⁵⁷ La estrategia regulatoria (command and control) permite al Estado establecer límites de emisión o estándares de calidad o la obligación de implementar las mejores tecnologías disponibles, regulando las actividades mediante un sistema de permisos o licencias. Cuando estos límites o calidades son excedidos la actividad pasa a ser ilegal entrando en acción los mecanismos sancionatorios. E. Orts, 'Reflexive Environmental Law' (1995) Northwestern University Law Review Vol 89 N° 4, p. 1235.

⁵⁸ H. Samuel, *History of Environmental Politics since 1945* (University of Pittsburgh Press, 2000), p. 163.

⁵⁹ M. Jacobs, *The Green Economy: Environment, Sustainable Development, and the Politics of the Future* (London, Pluto Press, 1991), p. 151.

⁶⁰ M. Hajer, *Ecological Modernisation as Cultural Politics*. En Risk, Environment and Modernity, Towards a New Ecology (London, Lash, Szerszynski and Wynne Eds. 2000), p. 249.

esta forma, las empresas pueden ser concebidas no como el culpable de los problemas ambientales sino como un actor activo en el desarrollo de una sociedad ecológica moderna.⁶¹ En esta posición, las políticas públicas buscan cambiar la naturaleza del proceso de decisión en materias ambientales promoviendo la participación pública e introduciendo alternativos instrumentos de gestión ambiental, no como un sustituto del sistema regulatorio sino como su complemento.⁶² Haciendo eco a esta nueva estrategia, el Quinto Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea ha reconocido la necesidad de incorporar a todos los actores de la sociedad, en orden de alcanzar cambios sustanciales, por lo cual una amplia combinación de instrumentos es necesario aplicar.⁶³

Sin embargo, la auto-regulación pura es extremadamente rara y ésta tendrá lugar normalmente bajo la amenaza de regulación o como resultado de incentivos económicos.⁶⁴ Por ello resulta necesario contar con un procedimiento regulatorio que permita asegurar un tratamiento justo y una incorporación efectiva de la comunidad en la toma de decisiones en conjunto a la necesidad de un uso combinado de instrumentos voluntarios con un mayor grado de flexibilidad.

3.2. Convención Aarhus; los tres pilares de la Justicia Ambiental

Esta convención firmada en la ciudad Danesa de Aarhus en Junio de 1998 constituye el primer instrumento internacional con carácter vinculante en el desarrollo de la participación ciudadana en materia ambiental. Ratificada por 35 países y abierta al acceso de países no europeos ha establecido los estándares mínimos de la justicia ambiental en sus aspectos de procedimiento, sentando los tres pilares básicos, esto es: Acceso a la información, Participación ciudadana en la toma de decisiones y Acceso a la justicia.

⁶¹ J. Connelly and G. Smith, *Politics and the Environment from Theory to Practice* (London-New York, Routledge, 2003), p. 65-68.

⁶² P. Jokinen, *Europeanisation and Ecological Modernisation: Agri-environmental Policy and Practices in Finland*. In *Ecological Modernisation Around the World, Perspective and Critical Debates* (London, Mol, A and Sonnenfeld D. Ed, 2000), p. 138.

⁶³ Quinto Programa de Acción ambiental. Diario Oficial de la Comunidad Europea N° C138/68 17.05.93.

⁶⁴ J. McEldowney and S. McEldowney, *Environmental Law and Regulation* (London, Blackstone Press, 2001), p. 14.

En cuanto al acceso a la información lo reconoce como un derecho por parte de cualquier persona sin necesidad de probar interés alguno. Este derecho está protegido, tanto en su versión "pasiva", esto es la obligación de las autoridades públicas de responder a los requerimientos de información, como "activa", que se refiere a la obligación de mantener, actualizar y difundir información de temas ambientales, requiriendo que progresivamente esta información sea disponible en bases electrónicas o Internet (Art. 5 párrafo 3). La información ambiental es definida de manera bastante amplia, incluyendo todos los elementos del medio ambiente (aire, agua, suelo, OGM, Biodiversidad, etc.), incluyendo las actividades, programas, políticas e iniciativas legislativas que inciden tanto en el medio ambiente natural como construido, y los informes sobre riesgos de la salud y seguridad, etc. (Art. 2 párrafo 3).

Se establece una presunción en favor del acceso a la información en el sentido que las excepciones a su acceso deben ser interpretadas restrictivamente y siempre que no haya un interés público comprometido en su difusión (Art. 4, párrafo 3). La información debe ser suministrada lo más pronto posible con un tiempo máximo de un mes, pudiendo extenderse por otro mes si el volumen y complejidad lo justifican (Art. 4 párrafo 2). El rechazo debe formularse por escrito y dentro de un mes desde la fecha en que fue requerida (Art. 4, párrafo 5). Si bien estas obligaciones están dirigidas hacia las autoridades públicas en todos sus niveles, se hace extensiva a aquellos organismos aunque privados ejercen funciones públicas, por ejemplos ciertas corporaciones. También se incluye a las empresas privatizadas que tengan responsabilidades en relación al medio ambiente, por ejemplo compañías de aguas, empresas de gestión de residuos, tratamiento de aguas, etc. (Art. 3, párrafo 2).

En relación a la participación pública, se reconocen tres niveles de participación en la toma de decisiones: a) en relación a proyectos que requieren de permisos o licencias (Art. 6), en este caso la Convención se refiere a proyectos que deben someterse a evaluación de impacto ambiental o están sometidos a la directiva IPPC (control integrado de la contaminación); b) en relación a la preparación de planes y programas relacionados con el medio ambiente (Art. 7), entendiéndose que también cubre planes sectoriales (transporte, energía) cuando éstos tienen un impacto

en el medio ambiente;⁶⁵ y finalmente la participación durante la preparación de proyectos de normas que provenga del poder ejecutivo (Art. 8). Es interesante anotar que se encuentran legitimados para participar no sólo los afectados sino aquellos con posibilidades de ser afectados o que tengan un interés en el proceso de decisión, en este último caso la Convención establece una presunción de interés en favor de las ONGs que promuevan la protección del medio ambiente (Art. 2, párrafo 5).

El tercer pilar establecido en la Convención dice relación con el acceso a la justicia en tres contextos: a) revisión en relación al acceso a la información (Art. 9, párrafo 1); b) revisión en relación a proyectos y actividades específicos (Art. 9, párrafo 2); y c) acciones en casos de incumplimiento de la legislación ambiental en general (Art. 9, párrafo 3). En el caso de rechazo de una solicitud de información o que ésta no sea satisfactoria, se establece el derecho a accionar ante un tribunal establecido por ley u otro órgano independiente (Ombudsman), se establece que el procedimiento debe ser gratuito y expedito. En relación a las apelaciones contra proyectos o actividades, éstas pueden referirse tanto a aspectos de procedimiento como substanciales, en este caso el reclamante debe tener un "interés suficiente" debiendo interpretarse éste de una manera flexible por cuanto el objetivo final de la convención es otorgar un amplio acceso a la justicia (Art. 9, párrafo 2).

En el caso de acciones por incumplimiento de la legislación ambiental, el problema de la existencia de un interés legítimo, la Convención lo deja a criterio de la legislación nacional; esto podría abrir la posibilidad de introducir la existencia de acciones populares teniendo en cuenta que la propia Convención obliga a los Estados a remover barreras financieras o de otro tipo que pudieran restringir el acceso a la justicia. (Art. 9, párrafo 5). Entre las principales barreras financieras identificadas encontramos que la parte perdedora debe pagar a la ganadora los costos incurridos en la litigación; en este sentido se ha propuesto que el juez, al momento de determinar quién paga las costas, tome en cuenta si el caso está comprendido en el ámbito de la convención, Vg., incumplimiento de legislación ambiental; que el caso posee justificación, es decir, que es argumentable y que lo ha sido en la defensa del interés

⁶⁵ J. Wates, 'The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy' (2005) Journal for European Environmental and Planning Law N°1 Vol.2, p. 6.

público, por ejemplo la protección de un parque natural, o de un bien público.⁶⁶ Sin embargo, es posible prever una resistencia a ampliar el acceso a los tribunales en favor de ONGs, argumentándose que esto podría beneficiar demandas infundadas y acrecentar una sobrecarga en el trabajo de los tribunales. Con el objeto de verificar la validez de tales argumentos la Comisión Europea encargó un estudio al Centro de Estudios del Derecho del Medio Ambiente en Bruselas que mostró que en países donde se reconoce el amplio acceso a la justicia por parte de ONGs (Portugal, Inglaterra, Holanda) el número de casos representaba una fracción ínfima del total de casos resueltos por los tribunales (0,0148% en el caso de Holanda) a esto se suma que las acciones interpuestas por ONGs poseen un alto grado de éxito (Francia 56%, Portugal 46%, Inglaterra 39%) y en todos los países encuestados las acciones interpuestas por ONGs fueron más exitosas que el promedio general de casos. Esto lleva a los autores a concluir que la especialización alcanzada por estas organizaciones en la defensa de casos en el interés público, constituye una importante contribución al cumplimiento de la legislación ambiental.⁶⁷

3.3. Catastro y evaluación de los impactos ambientales

La primera tarea antes de implementar cualquier mecanismo tendiente a enfrentar las injusticias ambientales será la de obtener información sobre la distribución y tipo de estos impactos. En otras palabras, será necesario levantar un catastro y en lo posible, representando cartográficamente su localización geográfica, tipología de las actividades humanas que se desarrollan clasificándolas según tipos de riesgos, grupos humanos afectados, nivel de ingresos, clases de impactos, esto es, sociales, ambientales y de salud humana; todo esto ayudará a identificar las relaciones entre deterioro medio ambiental, pobreza y riesgos sobre la salud.

Esta información inicial permitirá otorgar evidencia sobre las causas, severidad y distribución de las injusticias ambientales con el objeto de dar forma a una agenda sobre justicia ambiental. Esto supone la estruc-

⁶⁶ Coalición por el Acceso a la justicia ambiental, Fundación de Derecho Ambiental, Amigos de la Tierra, Greenpeace, RSPB (Junio, 2004).

⁶⁷ M. Dross, 'The Access to Justice in the EU Member States (2005) Journal for European Environmental and Planning Law N°1 Vol.2, p. 23.

turación de un organismo multidisciplinario que tendrá como desafío responder preguntas tales como: distribución de los impactos ambientales, cuáles son los riesgos para la salud humana, cómo es el acceso a los recursos naturales, cuáles son las causas de esta inequidad ambiental, hasta qué punto las políticas del Estado contribuyen a generar o agravar las injusticias ambientales, de qué forma la legislación constituye un instrumento que favorece la participación ciudadana en la toma de decisiones, información y acceso a la justicia y cuál debiera ser la respuesta gubernamental a la evidencia de injusticias ambientales, etcétera.⁶⁸

3.4. Rol de la Planificación, análisis del sistema inglés

El sistema de planificación inglés permite que las autoridades de planificación aseguren que los costos ambientales y sociales que genera un proyecto sobre una comunidad sean pagados por quien lo desarrolla. El principal mecanismo para asegurar este beneficio (planning gain) es, a través, de las obligaciones de planificación (planning obligations).⁶⁹ Éstas se encuentran reguladas en la Sección 106 de la ley de planificación⁷⁰ y corresponden a acuerdos alcanzados entre la autoridad local y el titular del proyecto en el contexto del procedimiento de autorización para su ejecución en aplicación de los planes locales de planificación.⁷¹

Existe la estimación que alrededor de 6.000 acuerdos de planificación son celebrados cada año en el Reino Unido los cuales son de naturaleza muy diversa. Estas obligaciones pueden ser positivas o negativas, por ejemplo: requerir por parte del dueño de la tierra o sus sucesores la obligación de usarla o no de una determinada manera; construcción de facilidades comunitarias y culturales, centros de acogidas, ciclo vías, o incluir una contribución financiera para reforestación, protección del paisaje y de la vida silvestre, monitoreo de agua, provisión de fondos para investigaciones arqueológicas y de protección del patrimonio his-

⁶⁸ Global Environmental Change Programme (2001) Environmental Justice: Rights and means to a healthy environment for all. Social Briefing N° 7. University of Sussex.

⁶⁹ T. Cornford. The Control of Planning Gain (1998) Journal of Planning & Environment Law 731.

⁷⁰ Town and Country Planning Act 1990 Section 106 (1).

⁷¹ 'Planning Obligations - Planning And Environment Law Reform Working Groups'. (1999) Journal of Planning & Environment Law 113.

tórico, construcción de caminos o la implementación de transporte que permita el acceso.⁷² Un importante mecanismo utilizado en relación a proyectos de construcción de viviendas es la obligación de reservar una proporción de éstas para que sean vendidas a un precio accesible para familias de escasos recursos.⁷³

En definitiva las obligaciones de planificación abren la oportunidad para la autoridad pública de establecer medidas que permitan prevenir injusticias ambientales, asegurando algunos beneficios públicos resultantes de los impactos sociales, ambientales y económicos que el proyecto genera. En este contexto el beneficio obtenido a través de obligaciones de planificación permite el desarrollo hacia comunidades sustentables y ayuda a asegurar el éxito de nuevos desarrollos.⁷⁴ Con todo, con el objeto de otorgar credibilidad al sistema de planificación logrando que efectivamente los beneficios económicos resultantes de este proceso recaigan en aquellos grupos sociales más vulnerables, se hace necesario introducir el control social de la comunidad.⁷⁵

3.5. Acuerdos ambientales voluntarios

Esta estrategia voluntaria otorga un grado de mayor flexibilidad tomando en cuenta las condiciones particulares de una determinada población o grupo y su medio ambiente.⁷⁶ Son acuerdos normalmente escritos entre compañías individuales o asociaciones de compañías y las autoridades públicas, celebrados con el objeto de prevenir daños en el medio

⁷² Algunos ejemplos encontrados en la Página Institucional del Municipio de Somerset, Inglaterra. <http://www.somerset.gov.uk/somerset/>

⁷³ J. Claydon y B. Smith, *Negotiating Planning Gains through the British Development Control System*, Revista de Estudios Urbanos. (1997), Vol. 34, Issue 12.

⁷⁴ Office of the Depute Prime Minister 'Consultation Paper: Contributing to Sustainable Communities - A New Approach to Planning Obligations' (2003) www.odpm.gov.uk/planning

⁷⁵ A. Samuels, 'Reforming Planning Obligations: A Consultation Paper: Delivering A Fundamental Change - Reflections on the Government's Proposals' (2002) *Journal of Planning & Environment Law*, p. 805. Debido al carácter privado en que se desenvuelve la negociación se ha criticado que los permisos de planificación están siendo comprados y vendidos a cambio de los beneficios económicos otorgados por el dueño del proyecto. El reciente proceso de reforma busca otorgar mayor transparencia incorporando la existencia de registros públicos, participación ciudadana y derecho de apelación por parte de terceros.

⁷⁶ C. Knill and A. Lenschow, 'Introduction: new approaches to reach effective implementation-political rhetoric or sound concepts' in *Implementing EU Environmental Policy New Directions and Old Problems* (Manchester University Press, 2000) 5.

ambiente.⁷⁷ Recientemente, con el objeto de dotar una mayor transparencia en el proceso de negociación los acuerdos ambientales, han comenzado a incorporar a terceras partes como grupos de vecinos, ONGs y otras organizaciones que actúan como un órgano externo de control.⁷⁸

Los acuerdos ambientales permiten dentro de un procedimiento de mayor flexibilidad (plazos, ausencia de necesidad de probar un interés, etc.) de considerar aspectos extra-legales que no están relacionados con la alegación de algún derecho afectado sino más bien con aspectos sociales, económicos e incluso culturales en adición a los aspectos específicamente jurídico-ambientales. La experiencia en el uso de estos instrumentos ha permitido considerar aspectos de políticas que van más allá de cuestiones legales y que están en el corazón mismo de la controversia. Por ejemplo, la consideración del derecho de las comunidades locales o indígenas a pescar o pastorear en los terrenos de la empresa, permisos de extracción de madera, acuerdos en los horarios para el uso de explosivos en labores mineras, la reducción del impacto visual de una granja salmonera, resguardo de manglares para la generación de ecosistemas, etc.⁷⁹

Si bien estas medidas pueden ser incorporadas en la evaluación de impacto ambiental, como generalmente lo son, la línea entre los impactos ambientales y sociales se hace difusa, pudiendo ser objeto de reclamo por parte de las empresas por exceder el ámbito ambiental del procedimiento.

Estos acuerdos permiten que las propias partes involucradas tengan un mayor control en el proceso de solución de sus problemas; a esto se suma que pueden obtenerse soluciones adecuadas a las circunstancias particulares del área o población.⁸⁰ Las partes pueden trabajar juntas en la búsqueda de una solución en una atmósfera no-controverial, lo que puede facilitar una implementación exitosa de los acuerdos y por tan-

⁷⁷ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo sobre Acuerdos Ambientales. COM (96) 561 final.

⁷⁸ P. Bailey, 'The Creation and Enforcement of Environmental Agreements' (1999) Vol 8 N° 6 *European Environmental Law Review* 174.

⁷⁹ FAO, *Integrated Coastal area Management and Agriculture, Forestry and Fisheries. Guidelines. Conflict Resolution in Integrated Coastal Area Management* (Rome, 1998) Part E. Section 3.1.

⁸⁰ Comunicación de la Comunidad Europea Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Acuerdos Ambientales. COM (1996) 561 final.

to disminuir la posibilidad de no cumplimiento.⁸¹ Finalmente, la negociación provee la oportunidad de que las partes interesadas que no tengan un interés en el sentido jurídico, puedan participar en el proceso de negociación; esto es especialmente importante en relación a las organizaciones ambientalistas las cuales, si bien tienen por objeto la protección del medio ambiente en sí mismo, pueden carecer de un interés en términos procesales.

Debido al factor de exclusión social al que ya hemos hecho referencia, cuando entre las partes exista un diferente poder de negociación, la autoridades reguladoras en estos casos deberán asegurar que la parte más débil sea proveída con información completa y precisa sobre las consecuencias de la negociación, lo que también puede complementarse invitando a organizaciones ambientalistas a incorporarse a la negociación como una forma de control social.

Sin embargo, los acuerdos ambientales no son una panacea a todos los casos de injusticias ambientales. Así, la teoría económica explica que cuando los costos de transacción sean altos, debido al alto número de partes involucradas, la solución legislativa es la más apropiada.⁸² Una situación similar se produce cuando existe una diferencia de posiciones irreconciliables (por ejemplo cuando se produce una ideologización del debate ambiental) en estos casos el costo asociado a la negociación será altísimo y los riesgos de no llegar a una solución se incrementan.⁸³

Si bien es cierto que los acuerdos ambientales por su carácter voluntario no llevan normalmente asociadas sanciones en caso de incumplimiento,⁸⁴ es perfectamente posible establecer un sistema de incentivos y desincentivo que combinen instrumentos financieros, crediticios o

⁸¹ J. Golub, *New Instruments for Environmental Policy in the EU, Introduction and overview*. In *New Instruments for Environmental Policy in the EU* (London, J. Golub, Ed, 1998), p. 6.

⁸² R. Coase, 'The Problem of Social Cost' (1960) Vol 3. *Journal of Law and Economics* 9. Un claro ejemplo, es el caso de las enfermedades respiratorias causadas por la contaminación atmosférica, donde el número de casos puede elevarse a varios miles.

⁸³ E. Rehlinger, 'Ecological Contracts: Agreements between Polluters and Local Communities' in G. Teubner, L. Farmer and D. Murphy (Eds), *Environmental Law and Ecological Responsibility. The Concept and Practice of Ecological Self-Organization* (Wiley and Sons, 1994) 161.

⁸⁴ Esto dependerá de la existencia de una legislación de respaldo que lo permita. Así en Dinamarca la ley permite al Ministro de Medio Ambiente de imponerlas en caso de incumplimiento. European Environment Agency, *Environmental Agreements, Environmental Effectiveness, Case studies* (1997) Series 3 Volume II. Environmental Issues 95.

también el mejoramiento de la imagen pública. De esta forma la empresa mejora su imagen corporativa comunicando la idea de un compromiso ambiental y de responsabilidad social.⁸⁵

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH V., COURTIS C. *El Acceso a la Información como Derecho*. Anuario del Derecho de la Comunicación. Año 1 Vol. 1 (Editorial Siglo XXI, Buenos aires 2000).

AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE. *Environmental policy integration in Europe. State of play and an evaluation framework*. Reporte Técnico N° 2/2005 (Copenhague, 2005).

AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE. *Environmental Agreements, Environmental Effectiveness, Case studies*. (1997) Series 3 Volumen II. Environmental Issues 95.

BAILEY P. *The Creation and Enforcement of Environmental Agreements*. (1999) Vol 8 N° 6 European Environmental Law Review.

CAMERON P., ZILLMAN D (Edits). *Kyoto Protocol from Principles to Practices*. Editado por International Environmental Law and Policy Series. Vol. 80 (Kluwer Law International, 2001).

CANE P. *Are Environmental Harms Special?* (2001) 21 Journal of Environmental Law.

CLARK B. *Alcances y Objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica*. (1997) Revista de Estudios Públicos, Santiago de Chile, N° 67.

CLAYDON J, SMITH B. *Negotiating Planning Gains through the British Development Control System*, Revista de Estudios Urbanos. (1997), Vol. 34, Issue 12.

⁸⁵ OECD, *Voluntary Approaches for Environmental Policy Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes* (2003), p. 106.

- Coase R. *The Problem of Social Cost*. (1960) Vol 3. Journal of Law and Economics.
- COLOMBARA C., OLMEDO J.P. *El Control Social de la Administración y el Derecho de Acceso a la Información. La experiencia Chilena*. Revista de Derecho Comparado de la Información N° 2 Julio-Diciembre 2003.
- CONNELLY J, SMITH G. *Politics and the Environment from Theory to Practice* (London-New York, Routledge, 2003).
- CONNEY R. *CITES and the CBD: Tensions and Synergies* (2001) RECIEL.
- CORNFORD T. *The Control of Planning Gain* (1998) Journal of Planning & Environment Law.
- CHOPRA S. K. *Introduction: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. (1987) 5 Boston University International Law Journal.
- DEFRA, Department for Environment, Food and Rural Affairs y the Joint Nature Conservation Committee. *Environmental Effects of the Common Agricultural Policy and Possible Mitigation Measures*. (Inglaterra, 2002).
- DEFRA, *Policy Instruments for the Control of Pollution of Water by Diffuse Agricultural Sources* (Inglaterra, 2003).
- DE PREZ P. *Beyond judicial sanctions: the negative impact of conviction for environmental offences* (2001) 21 Environmental Law Review.
- DE SADELEER N. *The enforcement of Precautionary Principle by German, French and Belgium Courts*. (2000) RECIEL 9 (2).
- DROSS M. *The Access to Justice in the EU Member States* (2005) Journal for European Environmental and Planning Law.
- EPA (US) *Environmental Equity, Reducing Risk for all Communities*. Vol 2 (Policy, Planning and Evaluation, 1992).
- FAO. *Integrated Coastal area Management and Agriculture, Forestry and Fisheries. Guidelines. Conflict Resolution in Integrated Coastal Area Management* (Rome, 1998).

- FRENCH D. 1997, *Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change* (1998) Journal of Environmental Law Vol 10 N° 2.
- GALEOTTI M., LANZA A. *Richer and cleaner? A study on carbon dioxine emissions in developing countries*. (1999) Energy Policy 27.
- GILLINGHAM S., LEE P. *The impact of wildlife-related benefits on the conservation attitudes of local people around the Selous Game Reserve, Tanzania*. (1999) Environmental Conservation.
- GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE PROGRAMME (2001) *Environmental Justice; Rights and means to a healthy environment for all*. Social Briefing N° 7. University of Sussex.
- GOLUB J. *New Instruments for Environmental Policy in the EU, Introduction and overview*. In *New Instruments for Environmental Policy in the EU* (London, J. Golub. Ed. 1998).
- HAJER M. *Ecological Modernisation as Cultural Politics*. En *Risk, Environment and Modernity, Towards a New Ecology* (London, Lash, Szerszynski and Wynne Eds. 2000).
- HALL G., PATRINOS H. A. *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Informe provisional (Banco Mundial, 2005).
- HARLAN D. *Jumping on the Ban Wagon: Efforts to Save the African Elephant* (1990) Fletcher Forum of World Affairs, 14(2).
- HERRUP A. *Eco-Labels: Benefits Uncertain, Impacts Unclear?* (1998) Vol 8 N° 5 European Environmental Law Review.
- HITES R. ET AL, *Global Assessment of Organic Contaminants in Farmed Salmon* (2004) Vol N° 303 Science.
- JACOBS M. *The Green Economy: Environment, Sustainable Development, and the Politics of the Future* (London, Pluto Press, 1991).
- JIMÉNEZ T. V. *Orden-Ambiental y Orden Jurídico, interdependencia, participación y condicionalidad*. Publicado en *Justicia Ecológica y Protección del Medio Ambiente*. (Editorial Trotta, Madrid, 2002).

- JOKINEN P. *Europeanisation and Ecological Modernisation: Agri-environmental Policy and Practices in Finland*. In *Ecological Modernisation around the World, Perspective and Critical Debates* (London, Mol, A and Sonnenfeld D. Ed. 2000).
- KILLEEN D., Y KHAN S. R. *Poverty and the Environment* (2001) International Institute for the Environment and Development (IIED, Inglaterra).
- KNILL C., LENSCHOW A. *Introduction: new approaches to reach effective implementation-political rhetoric or sound concepts*. In *Implementing EU Environmental Policy New Directions and Old Problems* (Manchester University Press, 2000).
- KONAR S., COHEN M. *Information as Regulation: The Effect of Community Right to Know Laws on Toxic Emissions* (1997) *Journal of Environmental Economics and Management* N° 32.
- LALLAS P., ESTY D., VAN HOOGSTRAATEN D. *Protection and International Trade: Toward Mutually Supportive Rules and Policies* (1992) 16 *Harvard Environmental Law Review*.
- MCELDOWNEY J., MCELDOWNEY S. *Environmental Law and Regulation* (London, Blackstone Press, 2001).
- MACIAS L. *Aspectos jurídicos de la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental en Colombia*. *Revista Electrónica de Derecho Ambiental* N° 5 Junio 2001, Universidad de Sevilla.
- MATHIESEN A. *Public participation in decision making and access to justice in EC environmental Law. The case of certain plans and programmes* (2003) *European Environmental Law Review*.
- NICKLES P. CUBBAGE III T. Y HONIG E. *Court Properly Limits Scope of Alien Tort Claims Act* (2003) Vol. 18 N°2 Enero.
- OEA, *Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la toma de decisiones sobre Desarrollo Sostenible*. Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 2001.
- OECD, *Eco-labelling: Actual Effects of Selected Programmes* (1997).
- OECD. *Directivas para Empresas Multinacionales* (2000).
- OECD, Earley J. and Anderson L. K. *Developing-Country access to Developed-Country Markets under Selected Ecolabelling Programmes*. COM/ENV/TD (2003)30/FINAL.
- OECD, *Voluntary Approaches for Environmental Policy Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes* (2003).
- OFFICE OF THE DEPUTE PRIME MINISTER. *Consultation Paper: Contributing to Sustainable Communities - A New Approach to Planning Obligations* (2003).
- ONU, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe del PNUD Superar La Pobreza Humana (2000). Capitulo 9 *La Integración de los temas clave en los Programas de Lucha contra la Pobreza*.
- ORTS E. *Reflexive Environmental Law* (1995) *Northwestern University Law Review* Vol 89 N° 4.
- OSAKI C. Y FINKBONNER J. *State Board of Health Priority: Environmental Justice Final Report* (Committee on Environmental Justice of the Washington State Board of Health, 2001).
- OLIVER M.F. *Líneas Directrices para Empresas Multinacionales; información básica*. (Buenos Aires, FARN, 2004).
- ORELLANA M. *Indigenous Peoples, Energy, and Environmental Justice: The Pangue/Ralco Hydroelectric Project in Chile's Alto Biobío*.
- PATEL S. *The Convention on International Trade in Endangered Species: Enforcement and the Last Unicorn* (1995-1996) 18 *Houston Journal of International Law*.
- REHBINDER E. *Ecological Contracts: Agreements between Polluters and Local Communities* in G. Teubner, L. Farmer and D. Murphy (Eds), *Environmental Law and Ecological Responsibility. The Concept and Practice of Ecological Self-Organization* (Wiley and Sons, 1994).
- SAMUEL H., *History of Environmental Politics since 1945* (University of Pittsburgh Press, 2000).

SAMUELS A. *Reforming Planning Obligations: A Consultation Paper: Delivering A Fundamental Change - Reflections on the Government's Proposals* (2002) Journal of Planning & Environment Law.

SOCIAL SCOTTISH EXECUTIVE, Social Inclusion Division. *Interaction between Social and Environmental Justice* (Social Justice Annual Report, 2002).

STALLWORTHY M., *Sustainability, Land Use and Environment, a Legal Analysis* (Cavendish Publishing Limited, 2002).

STOOCKES P. *Getting to the Real ELA*. (2002) Journal of Environmental Law Vol 15 N° 2.

THORNTON J., TROMANS S. *Human Rights and Environmental Wrongs, Incorporating the European Convention on Human Rights. Some Thoughts on the Consequences for the UK Environmental Law* (1999) Journal of Environmental Law Vol. 11 N°1.

WATES J. *The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy* (2005) Journal for European Environmental and Planning Law.

WATTERS L. *Indigenous People and the Environment, convergence from a Nordic Perspective* (2001-2002) 20 UCLA Journal of Environmental Law and Policy.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future* (Oxford, Oxford University Press, 1987).

Documentos jurídicos

Comunicación de la Comunidad Europea Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Acuerdos Ambientales. COM (1996) 561 final.

Comisión de la Comunidad Europea, Comunicación sobre el Principio Precautorio. COM (Bruselas, 2000).

Commission of the European Communities, COM (2001) 264 final. Communication from the Commission to the Gothenburg Council. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development.

Directiva sobre Evaluación Ambiental Estratégica en la Unión Europea N° 2001/42/EC, OJ 21.7.2001 L197/30.

Directiva sobre Participación Pública y Acceso a la Información Ambiental. N° 2003/4/EC.

Directiva CE sobre Responsabilidad ambiental con relación a la prevención y remediación del daño ambiental. N° 2004/35/EC. OJ L 143 de 30 de abril de 2004.

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992).

Executive Order 12898 de 1994, Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Population and Low-Income Populations. Federal Register Vol. 59, N° 23, Feb. 16, 1994.

Quinto Programa de Acción Ambiental. Diario Oficial de la Comunidad Europea N° C138/68 17.05.93.

Town and Country Planning Act 1990 Section 106 (1).

Casos judiciales

Claude con CONAF Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 5226-01 de Diciembre de 2001

López Ostra v/s España, App 16978/90 1995 20 EHRR 277.

Flores v Southern Peru Copper Corporation, 2002 WL 1587224, No. 00 CIV. 9812 (S.D.N.Y. Julio 16, 2002).

United States - Gasoline case Panel Report párrafo 30 y Tuna-Dolphin Report, 5.26-5.28 and 5.31-5.32.

Guerra v Italia (116/1996/735/932) 4 BHRC. Corte Europea de Derechos Humanos.

ENFOQUE AMBIENTALISTA DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS FRENTE A LAS FUTURAS GENERACIONES

por Nathalie Kantt

RESUMEN

El medio ambiente y las futuras generaciones están íntimamente relacionados dado que el bienestar de las futuras generaciones depende en gran parte del medio ambiente en el que vivan. Es por ello necesario darles la posibilidad de gozar de un medio ambiente sano en el que puedan desarrollarse plenamente. Esta preocupación nos concierne a todos ya que las decisiones que tomemos hoy repercutirán inevitablemente en el futuro, y si estas decisiones no se toman de manera responsable podrían causar daños irreparables en el medio ambiente y por ende también en la calidad de vida de las futuras personas. En este sentido, si aceptamos la existencia de obligaciones hacia futuras generaciones, y accionamos a favor de ellas, estaremos actuando también a favor del cuidado por el medio ambiente.

La idea de una comunidad intergeneracional de la que todos formamos parte nos permite entender que nuestras necesidades básicas son comunes a todas las generaciones. Considerando esto, mediante una teoría de justicia intergeneracional podremos orientar y organizar nuestras obligaciones con el fin de respetar estas necesidades. Asimismo, advertiremos que el desarrollo sustentable propone un desarrollo más justo, ya que los intereses de las generaciones presentes son tenidos en cuenta sin menoscabar aquellos de las generaciones futuras.

Los instrumentos tanto nacionales como internacionales son una herramienta útil para promover y poner en práctica el cumplimiento de estas obligaciones. Sin perjuicio de ello, veremos que es necesario implementar una gestión ambiental en todos los niveles de actuación para así generar conciencia sobre nuestros compromisos.

1. INTRODUCCIÓN

El mundo avanza a pasos gigantescos. Nuevas industrias se crean constantemente y el desarrollo es el objetivo del mundo entero y la realidad de los países más avanzados. Durante largos años el avance y el crecimiento económico fueron puestos en primer lugar, desconociendo u olvidando las implicancias que se podrían generar sobre el ecosistema. Este afán por el desarrollo ha provocado daños ambientales importantes. Muchas especies se han extinguido, la diversidad biológica está siendo perjudicada y se crean nuevos problemas ambientales como el calentamiento global. Esta situación destruye lentamente el medio ambiente: algunas de sus áreas se vuelven inutilizables y otras están siendo severamente dañadas. Además, el consecuente agotamiento de algunos recursos naturales pone en duda el futuro mismo de la especie humana. Surge aquí el problema de las generaciones futuras: ¿acaso debemos preocuparnos actualmente por las futuras personas? ¿Estamos obligados a cargar con responsabilidades hacia personas que no existen en la actualidad y que nunca conoceremos?

Sobre este tema la opinión está dividida. Aunque sabemos que después de nosotros existirán otras personas al igual que existieron antes, el desconocimiento de la identidad, los gustos y las preferencias de estas futuras personas es una de las varias razones que aducen algunos para justificar la ausencia de esa obligación. A diferencia de ellos, otros piensan que sí tenemos obligaciones hacia las futuras generaciones, y que por ello debemos resguardar sus necesidades mediante la aceptación de ciertos compromisos y el respeto por el medio ambiente. En efecto, existe una relación entre el reconocimiento de nuestras obligaciones hacia las futuras generaciones y la conservación del medio ambiente. La mayoría de las necesidades de las futuras generaciones pueden verse abastecidas a través de los recursos generados por el medio ambiente.

En este trabajo presento un análisis sobre la existencia de obligaciones hacia las futuras generaciones y sobre las políticas asumidas para satisfacer las exigencias del desarrollo sustentable y las normas de justicia intergeneracional distributiva, siempre bajo el enfoque ambientalista del cuidado por el ecosistema.

2. DESARROLLO

2. 1. Obligaciones hacia las futuras generaciones

Cuando hablamos de los derechos de las personas solemos oír que los derechos de cada individuo terminan donde empiezan los derechos de sus semejantes. En efecto, si pensamos que vivimos en una sociedad en la cual es esencial que todas las personas gocen de sus derechos y respeten sus obligaciones, esta idea parece lógica y viable, dado que se entiende que el límite en la esfera de los derechos de una persona está generado por la existencia de otro individuo cuya esfera de derechos no debe ser afectada. De esta manera, el hecho de existir y de ser visibles conlleva para el individuo la posibilidad de levantar la voz y reclamar cuando alguno de estos derechos se ve perjudicado.

Sin embargo, este principio se vuelve confuso para muchos cuando entran en escena las personas futuras como poseedoras de derechos. En efecto, el desconocimiento tanto de la identidad como de los gustos de las futuras personas, sumado a su no existencia actual, son algunas de las varias razones recurrentes que se utilizan para alegar la inexistencia de obligaciones hacia las futuras generaciones.

En esta primera sección me propongo demostrar que las generaciones presentes tienen obligaciones para con las generaciones futuras. Para ello recurriré a argumentos de distintos autores que han apoyado esta idea de la existencia de obligaciones hacia las futuras generaciones, e intentaré rebatir las críticas y dar una solución a los problemas que han surgido a raíz de ello.

2. 1. 1. *Derecho a no ser dañado*

Las acciones humanas siempre generan consecuencias. Sea cual sea la acción que se elija tomar siempre habrá luego un efecto, esto es, un conjunto de circunstancias que posteriormente a la acción serán distintas en comparación con cómo habrían sido si la acción no se hubiera realizado. Estas consecuencias pueden verse tanto en el corto plazo como así también en el largo plazo. Ahora bien, independientemente del momento en el que una acción tiene su consecuente impacto, lo cierto es que dicha consecuencia puede ser beneficiosa, dañina o neutral para la persona misma que toma la decisión de accionar en tal o cual sentido, pero también puede serlo para otra persona, para una institución, para todo un país o para la sociedad en general. Cuando el accionar de una persona genera consecuencias negativas o dañinas que están moralmente prohibidas y que afectan el derecho de otra persona, esta última tiene el derecho, y sobre todo la posibilidad, de reclamar para que se le reestablezca su status previo, y si ello no es posible siempre existe la posibilidad de recibir una compensación por el daño sufrido. De esta manera, el individuo que haya dañado los intereses de otra persona tendrá la obligación de resarcir a esa persona por el daño causado.

Ahora bien, todo esto es posible cuando la persona que ha sido consecuentemente dañada por el actuar de otro es una persona existente al momento del daño. Pero ¿qué sucede cuando la persona dañada en sus intereses no es una persona actual? Según Clark Wolf, cierta visión conocida considera que "las acciones injustas son aquellas que crean víctimas o demandantes que han sufrido injustamente un daño a sus intereses, que han sido violados en sus derechos y a quienes se les debe una compensación."¹ En consecuencia, los defensores de esta visión consideran que, dado que la identidad de las personas futuras está determinada por las elecciones que toman las personas presentes, las primeras no pueden ser dañadas por las segundas y por ende las personas futuras no pueden ser víctimas o demandantes de las elecciones presentes. Siguiendo con esta línea de pensamiento, las personas futuras no podrían demandar ni reclamar una injusticia porque existirán recién cuando las personas presentes no estén en este mundo.

¹ Clark Wolf, "Intergenerational Justice", p. 279.

Sin embargo, este argumento podría ser rebatido si se considera, como ya he dicho anteriormente, que las consecuencias de un actuar pueden generalmente ser vistas a corto plazo pero también pueden sentirse muchas veces a largo plazo. Esto significa que la acción de una persona actual puede afectar a las generaciones futuras de la misma manera que afecta a las generaciones presentes. Para ejemplificar esta idea, quizás de manera un poco extrema, podríamos pensar en las terribles consecuencias a las que fueron sometidas varias generaciones sucesivas luego de la explosión de la bomba de Hiroshima. Considerando entonces que efectivamente nuestras acciones presentes pueden afectar positiva o negativamente a las personas futuras, se vuelve cada vez más razonable pensar que esta situación genera la obligación de actuar de manera cuidadosa en pos de las futuras generaciones y obliga también a no hacer algo que pueda ser dañino para éstas. En dicha inteligencia, podemos pensar que, aunque las personas futuras no tienen la posibilidad de reclamar, en el caso de que algunos de sus derechos hayan sido violados, ello no contrarresta el hecho de que igualmente sean tenedoras de derechos, y correlativamente otras personas tienen la obligación de respetar estos derechos aunque se trate de miembros de generaciones distantes.

2. 1. 2. *El mantenimiento de las oportunidades*

Siguiendo con el apoyo a la teoría de la existencia de obligaciones hacia las futuras generaciones, el autor Lukas Meyer introduce algunos conceptos interesantes.² Meyer establece que los proyectos de las personas presentes pueden estar basados generalmente en prácticas pasadas y muchas veces trascienden al futuro. Inclusive algunos proyectos están directamente orientados al futuro: la plantación de árboles que darán sus frutos, las inversiones en la construcción de edificios públicos, las inversiones para fines culturales como la creación o mantenimiento de museos, monumentos nacionales o bibliotecas. Todos estos proyectos, si bien tendrán efectos para las personas presentes, también se mantendrán posiblemente durante muchos años, beneficiando así a las personas futuras. Asimismo, existen proyectos que no sólo benefician a las futuras personas sino que además no tendrían importancia si las personas futuras no los continuaran: la elaboración de enciclopedias, las in-

² Lukas Meyer, "More than they have a right to: Future People and our Future-Oriented Projects", p. 141.

vestigaciones científicas, el desarrollo de ciertas políticas. Como bien establece el autor, el éxito de estos proyectos depende de la cooperación intergeneracional, ya que los objetivos serán cumplidos sólo si las generaciones futuras también aceptan asumir costos en pos de generaciones más remotas todavía. Esta idea de cooperación demuestra que en efecto existe una relación entre las generaciones presentes y futuras. Esta relación de continuidad, por así llamarla, podría ser vista como una especie de contrato tácito, en el que las generaciones presentes tienen el deber de mantener y alimentar dicha relación dado que tienen esa posibilidad. Así, de la misma manera que las generaciones pasadas dejaron un legado a las generaciones presentes, éstas deben actuar igual y mejor para con las generaciones futuras, y así sucesivamente atento que tanto las generaciones pasadas como las presentes y las futuras forman parte de una cadena infinita. Asimismo, los esfuerzos que han hecho las generaciones pasadas, a fin de legar una herencia a las generaciones presentes, pueden también ser valorados por las generaciones futuras. Esto significa que las generaciones presentes podrían inclusive ser vistas como intermediarias entre las generaciones pasadas y las futuras. En consecuencia, además de las obligaciones de mantener y proteger la relación de continuidad que cada generación presente tiene para con las generaciones futuras, existe también para las generaciones presentes, en su rol de intermediarias, el deber de no destruir el legado que con esfuerzo han construido las generaciones pasadas y que es destinado tanto a las generaciones presentes como a las generaciones futuras.

Quizás ello presuponga algunos cambios en el estilo de vida de los individuos presentes y de la sociedad en general, pero esto es necesario mientras el objetivo común sea el respeto por esta relación de continuidad que se ha creado entre las generaciones. En efecto, las personas actuales tienen la obligación general de no destruir las condiciones de vida de una sociedad abierta al futuro. Este deber no implica que las generaciones presentes tengan la obligación de hacer un buen uso de los proyectos de sus predecesores ni tampoco de continuarlos. La idea del respeto de la relación de continuidad radica más bien en la obligación de mantener el espectro de oportunidades para que las generaciones futuras puedan en su momento verse beneficiadas de lo que les corresponde y a su vez tengan la posibilidad de elegir los proyectos con los que desean continuar.

2. 1. 3. *Un interés presente por la supervivencia de las generaciones futuras*

Ahora bien, como último punto considero que para entender por qué existen obligaciones hacia las futuras generaciones sería necesario presentar argumentos convincentes sobre las razones por las cuales debemos preocuparnos por el futuro. En efecto, el hecho de tener el deber de involucrarnos en las condiciones de la posteridad, e implícitamente las obligaciones que esta actitud genera, es una idea bastante nueva. Si bien se intenta generar una conciencia social sobre ello, y algunos logros ya han sido conseguidos, todavía queda mucho por hacer. En esta última sección presentaré brevemente dos aspectos importantes que pueden justificar nuestra preocupación por el futuro y por ende nuestras obligaciones hacia las futuras generaciones.

El primero de ellos radica en la idea desarrollada por el autor William P. George sobre la calidad moral de nuestras propias vidas. Según este autor, "el problema no es simplemente si las futuras personas contingentes pueden ser beneficiadas o dañadas; el problema es justamente la calidad moral de nuestras propias vidas"³. George considera que preguntarse por la cantidad o el tipo de personas que emergerán como resultado de nuestras elecciones es "preguntarse simultáneamente acerca de cuán inteligentemente, razonablemente y responsablemente estamos actuando hoy"⁴. En efecto, ya hemos dicho anteriormente que la existencia misma de las futuras personas depende en gran medida de las elecciones que tomemos en el presente. Nuestras decisiones son un reflejo de nuestra moral dado que generalmente nuestras acciones están de acuerdo con nuestra manera de pensar. Esto significa que analizar nuestras elecciones presentes a la hora de preguntarnos por la existencia de las personas futuras es analizar de alguna manera nuestra moral en la vida. Así, independientemente de las obligaciones que podamos tener hacia las futuras generaciones, no parece contrario a la moral y buenas costumbres actuar en beneficio de otras personas sino que resulta más bien moralmente positivo que las personas actúen con el objetivo de asegurar el bienestar de otras personas. De esta manera

³ William P. George, "Anticipating Posterity: a Lonerganian approach to the problem of contingent future persons", p. 201.

⁴ Idem (4), p. 200

podría decirse que nuestra preocupación por el futuro, y en consecuencia nuestro actuar limitado por las obligaciones que esta consideración del futuro nos impone, nos encamina hacia un mejoramiento en la calidad moral de nuestras vidas. Considerando que uno de nuestros objetivos es el de ser cada vez mejores personas, el mejoramiento de nuestra calidad moral es una buena razón para preocuparnos por el futuro.

El segundo aspecto a considerar a la hora de preguntarnos sobre las razones que justifican nuestra preocupación hacia el futuro es esta relación de continuidad que se genera por la realización y aprovechamiento de proyectos a lo largo de varias generaciones. Hemos visto que el cumplimiento y respeto de esta relación genera a las generaciones presentes la obligación de mantener las oportunidades que existen para las generaciones futuras. Para encarar esta obligación desde otra perspectiva, y hacer quizás más atractivo para las generaciones presentes el cumplimiento de la obligación, se podría hablar de un objetivo de auto-interés que justifica esta obligación. En efecto, un proyecto exitoso conlleva generalmente un importante reconocimiento para las personas que fueron parte de este proyecto. Aunque el éxito de un proyecto trascienda generaciones y la realización se vea consolidada recién varios años más tarde, inclusive luego de la muerte de las personas que lo comenzaron, los nombres de las personas que dieron origen a este proyecto no son olvidados. En consecuencia, los proyectos que trascienden las generaciones podrían convertirse para las generaciones presentes en la herramienta necesaria que los encamine hacia la eternidad y hacia un reconocimiento perpetuo. De esta manera, las obligaciones de las generaciones presentes para con las generaciones futuras, en lo que a la relación de continuidad se refiere, podrían verse justificadas aunque el objetivo sea puramente auto-interesado.

2. 2. Justicia distributiva intergeneracional

En la primera sección hemos expuesto distintas razones que justifican la existencia de obligaciones hacia las futuras generaciones.⁵ "Si existen estas obligaciones hacia miembros de generaciones futuras distantes, deberíamos ser capaces de situar dichas obligaciones en una teoría de

⁵ Clark Wolf, "Intergenerational Justice", pp. 281-282.

justicia intergeneracional que nos ayude a entender sus contenidos y pesos. Una teoría de justicia intergeneracional es de alguna manera una teoría general de trastienda que explica la justificación, la naturaleza y el contenido de nuestras obligaciones (si es que las hay) hacia las futuras generaciones." En efecto, la preocupación por las generaciones futuras ha provocado el surgimiento de la idea de justicia intergeneracional, una teoría que intenta englobar todo lo que se refiere a obligaciones hacia futuras generaciones.

Hemos visto también que el cumplimiento de estas obligaciones genera en gran parte un respeto por la conservación del medio ambiente. En efecto, en los últimos años ha empezado a emerger una tradición de preocupación por las futuras generaciones cuyo origen pareciera encontrarse en el movimiento ambiental. La sociedad en general se ha dado cuenta que los riesgos en el medio ambiente están incrementándose constantemente y consecuentemente ello repercute también en la calidad de vida de las futuras generaciones. La sociedad ya no está en condiciones de costear estos posibles riesgos, y paralelamente es esta misma sociedad la que de alguna manera tiene el poder de aumentar la calidad de vida para las futuras generaciones, actuando o absteniéndose de actuar de cierta forma. De esta manera, aunque los derechos de las futuras generaciones deben ser considerados, surge también una fuerte tendencia hacia una visión antropocéntrica de la naturaleza, en la que se reconocen los derechos intrínsecos de existencia de las especies y del ecosistema. De esta manera, las conjunciones de palabras tales como "desarrollo" y "medio ambiente" han dado lugar al surgimiento de ideas como la del desarrollo sustentable. Así es que en los últimos años han aparecido varios convenios que intentan realzar esta idea de la importancia por la preocupación del medio ambiente. En ellos se reconoce que la conservación del medio ambiente es una preocupación común para toda la humanidad y forma parte del proceso de desarrollo.

En esta segunda sección intentaré exponer en primer lugar una teoría que ha sido ideada para sobrepasar ciertos problemas surgidos a raíz del concepto de justicia intergeneracional: la justicia intergeneracional comunitaria elaborada por Avner de-Shalit. Luego analizaré distintos puntos importantes de esta noción de justicia intergeneracional que entran en relación con el desarrollo sustentable, para demostrar que

"idealmente, uno espera que una teoría como esta ayude a los hacedores de políticas que intentan articular las políticas sociales que responderán apropiadamente a los derechos e intereses de las personas presentes y futuras."⁶

2. 2. 1. *La justicia intergeneracional comunitaria*

Mediante el concepto de justicia intergeneracional "comunitaria", de Shalit propone una salida a los problemas que enfrentan ciertas teorías, como las consecuencialistas o las contractualistas, ante el argumento de la existencia de obligaciones hacia las futuras generaciones. La idea del autor es que las generaciones futuras forman parte de una comunidad de la que también somos parte las personas actuales. En efecto, "esta noción de comunidad estaría basada en el argumento de que vemos el futuro como parte de nosotros"⁷, y de esta manera nuestras obligaciones hacia las futuras generaciones derivan de este concepto de comunidad que se extiende a través de las sucesivas generaciones. Ahora bien, ¿a qué se refiere exactamente el autor al hablar de una "comunidad"? La idea de comunidad que expone el autor es bastante abarcadora ya que alude a una especie de comunidad mundial que se extiende de generación en generación. Así, la comunidad intergeneracional se construye sobre una base común de valores tanto morales como culturales, y los individuos se identifican con esta comunidad que trasciende en el tiempo más allá de la vida misma de estos individuos que la componen. Para considerar factible esta idea en la práctica, debemos entender que una comunidad no implica que los individuos tengan un acuerdo unánime sobre todas las cuestiones sino que se trata de una similitud moral y cultural. En efecto, los individuos son humanos con bases y necesidades que les son comunes a todos, sin importar la generación de la que forman parte. En consecuencia, la comunidad intergeneracional según de-Shalit se conforma como tal si se comparten "la interacción cultural y la similitud moral." Con respecto a esto, de-Shalit explica que "la similitud moral existe entre los miembros de un grupo cuando ciertas actitudes, valores y normas morales y políticas son comunes y

⁶ Clark Wolf, "Intergenerational Justice", p. 282.

⁷ Avner de-Shalit, "Down to earth environmentalism: sustainability and future persons", p. 126.

más o menos aceptadas, en el sentido de ser un antecedente o un marco para el pensamiento político y social."⁸

La noción de una comunidad intergeneracional nos permite presuponer que ciertos intereses se extenderán de generación en generación, y de esta manera las generaciones presentes pueden advertir en forma general las obligaciones existentes con respecto a las generaciones futuras. Esto soluciona en alguna medida el problema recurrente del desconocimiento sobre las necesidades y los gustos de las generaciones futuras, y debilita en consecuencia la postura de aquéllos que alegan que no tenemos la obligación de tomar recaudos ni de considerar a las personas futuras a la hora de accionar dado que desconocemos completamente qué es realmente lo que necesitarán.

Ahora bien, desde el momento en que se admite que tanto las generaciones presentes como las futuras pertenecen a una misma comunidad intergeneracional, se debe reconocer la necesidad urgente de una justicia distributiva intergeneracional. En efecto, aceptar que tenemos obligaciones hacia las futuras generaciones implica tomar ciertas medidas que posibiliten el cumplimiento organizado de estas obligaciones. A su vez, el cumplimiento de estas obligaciones está íntimamente relacionado con la conservación del medio ambiente ya que se podría decir que en gran medida el bienestar de las futuras generaciones depende del medio ambiente en el que vivan. Incontables recursos naturales que cotidianamente son explotados para distintos fines tienen su origen en el medio ambiente. Por ello parece justo pensar que las sucesivas generaciones tienen el mismo derecho que las generaciones presentes de vivir en un medio ambiente en el que puedan hacer uso de los recursos naturales generados por el ecosistema.

En el siguiente punto analizaré a grandes rasgos la importancia del cuidado del medio ambiente en pos de las generaciones futuras. Luego explicaré el concepto de desarrollo sustentable y sus diferentes interpretaciones, para finalmente dar paso al análisis, en la última sección, de las políticas públicas necesarias para satisfacer las exigencias del desarrollo sustentable y las normas de justicia intergeneracional.

⁸ Avner de-Shalit, pp. 27-28, citado en Jeremy Roxbee Cox (1997), p. 130.

2. 2. 2. Medio ambiente y desarrollo sustentable

El medio ambiente es una fuente de riquezas si consideramos que éste concentra un gran número de recursos naturales que día tras día explotamos para nuestra supervivencia. Algunos recursos se renuevan naturalmente y otros pueden ser sustituidos o reemplazados por componentes químicos con efectos similares, pero existen también recursos que no son renovables ni tampoco reemplazables y que deben ser utilizados de manera correcta a fin de evitar un agotamiento acelerado de éstos. Ya he dicho anteriormente que aceptar que las generaciones futuras forman parte de una comunidad de la que también formamos parte nosotros significa reconocer que tenemos ciertas obligaciones ante ellas. Entre estas obligaciones se encuentra la de hacer un uso razonable de nuestros recursos a fin de dejarles a las futuras generaciones la posibilidad de explotar los recursos como lo hicimos nosotros. En efecto, el uso indiscriminado de los recursos naturales, sobretodo de aquellos que no son renovables ni reemplazables, es un actuar simétricamente opuesto a los intereses de las generaciones futuras. De esta manera, estamos actuando irresponsablemente no sólo porque hacemos un mal uso de los recursos agotables sino también porque estamos incumpliendo con nuestras obligaciones al atentar contra los intereses de las generaciones futuras.

A raíz de ello, desde hace ya algunos años se ha empezado a hablar de la idea del desarrollo sustentable de los recursos naturales. El concepto de desarrollo sustentable surge por primera vez a partir del texto del Convenio sobre Diversidad Biológica celebrado en el año 1992 en Río de Janeiro. En éste se establece que "Por *'utilización sostenible'* se entiende la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras."⁹ Si bien la noción de desarrollo sustentable parece tener una definición clara, las interpretaciones que han surgido a partir de este concepto son varias. He decidido agruparlas en tres categorías distintas que a continuación expondré.

⁹ Texto del Convenio sobre Diversidad Biológica.

La corriente quizás más estricta del desarrollo sustentable establece que debemos legar a las futuras generaciones una dotación de recursos que sea equivalente a la que nosotros heredamos de las generaciones pasadas. Esta idea parece justa pero se presenta un problema si por "equivalente" se entiende mismos recursos y en misma cantidad. En efecto, Clark Wolf explica que "bajo esta interpretación, la dotación sustentable no estaría satisfecha si dejamos a las futuras generaciones con reservas de petróleo agotadas, pero ello compensado legando avances tecnológicos que provean una alternativa renovable y no contaminante para el petróleo y el gas."¹⁰ Vemos entonces que una aceptación literal de esta postura es imposible si consideramos que los actos de producción y consumo indefectiblemente usarán los recursos y que por ende una alternativa válida para ciertos recursos agotables debe ser admitida.

Una segunda postura menos extrema presupone que debemos intentar dejar para las futuras generaciones oportunidades productivas que sean comparables a aquellas que nosotros heredamos de las generaciones anteriores. Según Clark Wolf, las "oportunidades productivas son estables cuando es posible para las futuras generaciones producir la misma cantidad de bienes consumibles y otros tipos de bienes para el beneficio de sus miembros."¹¹ De esta manera, bajo esta posición no habría problemas en que una generación agote una serie de recursos siempre y cuando, como compensación para las generaciones futuras, las provea de los avances tecnológicos necesarios para que éstas a su vez puedan generarse un sustituto del recurso agotado y así tener la oportunidad luego de explotarlo. La posibilidad de ofrecer una compensación hace que este tipo de posturas sean más viables en la práctica. Sin embargo, esta idea de compensación tiene algunos inconvenientes. Es lógico pensar que dadas las implicancias que tienen los recursos naturales en el medio ambiente, el agotamiento de alguno de ellos podría provocar daños irreversibles para el ecosistema, como podría ser la extinción de ciertas especies. Estos daños no sólo son definitivos sino que además no podrían ser remediados mediante ningún tipo de compensación. Además, podría suceder que la tecnología legada como compensación genere contaminación. En tal caso, al mismo tiempo se estaría solucionando

¹⁰ Clark Wolf, "Intergenerational Justice", p. 289.

¹¹ Idem (10).

un problema (la oportunidad productiva de las futuras generaciones) y alimentando otro problema ya existente (la contaminación del medio ambiente de las futuras generaciones).

Una tercera posición más débil insta a la idea de que en vez de preocuparnos por los recursos y las oportunidades debemos preocuparnos por el bienestar. Así, existirá un desarrollo sustentable cuando las futuras generaciones gocen de un bienestar intacto en comparación con las generaciones presentes. Esta posición también ha sido mantenida por Robert Solow, quien considera que las futuras generaciones deben tener la oportunidad de llegar a un nivel de vida parecido o igual al de sus predecesores. Para ello, cada generación deberá hacer una inversión que sea proporcional a la reducción que ha generado por la utilización de un recurso natural, aunque reconoce las dificultades que se presentan al calcular esa proporción.¹² De esta manera se asegurará que las futuras generaciones no tengan un nivel de vida inferior al de las generaciones presentes.

Las diferentes interpretaciones que hasta aquí he expuesto revelan la imposibilidad de establecer una definición clara y única del concepto de desarrollo sustentable. Sin embargo, este objetivo parece haber sido logrado con una conocida definición dada por el reporte de la Comisión Brundtland que estableció que "el desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades de las personas presentes sin comprometer las necesidades del futuro."¹³ De esta manera se le otorga igual importancia a los intereses de las generaciones tanto presentes como futuras. Esta idea del desarrollo sustentable es un logro importante para las futuras generaciones porque éstas empiezan a ser cada vez más tomadas en cuenta. Además, es una manera de generar una conciencia global sobre los problemas que se originan a raíz de nuestra preocupación actual y pasada por el medio ambiente y por el mundo que legamos a las futuras generaciones. Y sólo a través de esta conciencia global se pueden lograr cambios en el actuar humano para así respetar los derechos de las futuras generaciones.

¹² Robert M. Solow (1993), pp. 162-172, citado en John D. Mullen, p. 7.

¹³ World Commission on Environment and Development (1987), citado en Irving Mintzer and David Michel (2001), pp. 203-222.

En la primera parte del trabajo se han expuesto las razones que justifican la existencia de obligaciones hacia las futuras generaciones. Luego se ha demostrado que una teoría intergeneracional comunitaria permite conocer los intereses básicos que seguramente tengan las futuras generaciones, y que para respetar estos intereses debemos actuar en favor de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. En la siguiente sección veremos los compromisos que se han asumido y las normas que se han adoptado en este sentido, tanto en el plano nacional como en el internacional. Luego analizaremos la necesidad de implementar una gestión ambiental en todos los niveles a fin de que podamos legar un mundo mejor a las futuras generaciones y así respetar sus necesidades.

2. 3. Políticas ambientales

Las sociedades occidentales e industrializadas, tanto actuales como futuras, dependen en gran medida de los alimentos obtenidos de las plantas y de los animales. Los recursos que por ende utilizamos provienen de la misma tierra de la que harán uso en lo sucesivo las futuras generaciones. El problema es que estos recursos están siendo amenazados porque se está abusando considerablemente de esta tierra y del medio ambiente entero. A diferencia de la conciencia global que se está dando en estos tiempos con respecto a las consideraciones ambientales, las implicancias ambientales de la actividad humana no han sido puestas en evidencia desde siempre. Recién en el año 1972 la publicación de unos estudios realizados por el Club de Roma manifestaron que la dotación de recursos naturales era limitada y que el medio ambiente no podía recibir contaminantes indiscriminadamente: por ende el continuo crecimiento económico no era posible.¹⁴ Al inicio esta declaración generó polémica porque se creía que la protección ambiental implicaba el freno del desarrollo. Sin embargo, el surgimiento del concepto de desarrollo sostenible establecido por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo cambió el panorama. Así, la guerra entre la ecología y el crecimiento fue disipándose poco a poco y una noción ambientalista fue creándose a la par del progreso económico y del desarrollo.

¹⁴ Eduardo Gudynas, "Los costos ambientales del crecimiento económico", p. 1.

Ahora bien, el crecimiento de una noción ambientalista necesita verse acompañado por un proceso educativo ambiental a nivel mundial, atento que los cambios en las conductas humanas sólo podrán ser alcanzados cuando se genere una conciencia global sobre la importancia del medio ambiente per se y en relación a las generaciones futuras. En efecto, son dos situaciones las que aquí se presentan aunque el objetivo sea el mismo. Por un lado, la protección del medio ambiente por lo que él mismo representa, esto es la fuente de miles de recursos naturales que pueden ser explotados en beneficio de toda la humanidad y que de ser correctamente explotados permitirán un medio ambiente más sano y por ende un bienestar mayor en la vida de las generaciones actuales. Por otro lado, la conservación del medio ambiente por la existencia de generaciones futuras, como parte de nuestra comunidad, que también utilizarán los recursos naturales que ofrece este medio ambiente y cuyas necesidades deben ser respetadas. De esta manera, la enseñanza debe recaer en la importancia de tener un medio ambiente sano por el valor que tiene el medio ambiente y además por la existencia de obligaciones hacia las futuras generaciones como parte de una comunidad intergeneracional. Así es que en los últimos años, ante la exigencia cada vez mayor de un marco regulatorio que coordine el desarrollo y la protección ambiental, y en aras del respeto por las necesidades de las futuras generaciones, han comenzado a aparecer algunos convenios dirigidos hacia esos objetivos.

En esta última sección expondré algunos instrumentos que han surgido a raíz de esta necesidad de regular el comportamiento humano ante el incipiente avance de la dimensión ambiental. Este análisis se enfocará primeramente en el plano nacional, con los nuevos derechos establecidos por la Constitución Nacional y por la adopción de la ley 25.675, denominada también Ley General del Ambiente. Luego analizaré el ámbito internacional, con especial énfasis a los instrumentos legales adoptados por las Naciones Unidas y a los que se han adherido la mayoría de los países. Por último, haré un breve análisis de la necesidad de establecer una gestión ambiental en todos los niveles a fin de cumplir con los compromisos asumidos internacionalmente.

2.3.1. *Ámbito nacional*

Más allá de los convenios y tratados internacionales a los que nuestro país se ha adherido, la Argentina cuenta con dos instrumentos legales mediante los cuales regula la protección del medio ambiente e implementa la noción de un desarrollo sustentable a nivel nacional: estos son el artículo 41 de la Constitución Nacional y la ley 25.675 del año 2002.

En efecto, con la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 nace en la Argentina un nuevo derecho para los individuos: se les reconoce el acceso a un medio ambiente sano y equilibrado. Así, el artículo 41 establece:

"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 las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

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

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

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos."*¹⁵

En el primer párrafo del artículo se establecen dos ideas importantes. La primera es invocar la noción del desarrollo sustentable, aunque indirectamente ya que no se utilizan esos términos, al hablar de no comprometer las necesidades de las generaciones futuras. La segunda es imponer el deber de compensación a partir de un daño ambiental, aunque no se especifica si esta compensación también puede ser destinada a las futuras generaciones. En efecto, ya hemos visto anteriormen-

¹⁵ Artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina (Año 1994).

te que varias veces se alega que el agotamiento de un recurso, que es considerado como un daño ambiental, genera la obligación de compensar con desarrollo tecnológico o inversiones de capital. A primera vista, el artículo de la Constitución Nacional se estaría refiriendo a esta misma idea. En el tercer párrafo del artículo se establece el reparto de las competencias que surgen a raíz de la protección ambiental. Así es que la Nación dictará los presupuestos mínimos de protección ambiental, y las provincias los complementarios. De esta manera, la protección se vuelve doble. A nivel nacional se imponen normas más generales que deben obligatoriamente estar presentes en cualquier legislación a fin de respetar la conservación ecológica y ofrecer un marco orientador para los individuos. A su vez, a nivel provincial pueden surgir ideas nuevas de protección ecológica basadas en las distintas actividades desarrolladas en cada provincia en particular y que sirven de complemento.

La inclusión de una disposición de tipo ambiental en la Constitución Nacional es un gran avance para la Argentina, que de esta manera se posiciona a la par de las constituciones de otros países. Así, la incorporación de esta temática en la Constitución Nacional ayuda al proceso de la toma de conciencia por parte de la sociedad, algo necesario para garantizar el cuidado del medio ambiente y el respeto por las generaciones futuras.

El segundo instrumento legal con el que cuenta la Argentina para la protección del medio ambiente a nivel nacional es la Ley General de Ambiente 25.675 del año 2002. A continuación analizaré algunos de los artículos introducidos por esta ley. En el artículo 2 se establecen los objetivos con los que deberá cumplir esta política ambiental nacional. Todos ellos son importantes y están en relación con nuestras obligaciones hacia las generaciones futuras, pero aquí intentaré remarcar sólo algunos de ellos. En los incisos b) y d) se encuentran la promoción del mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras y la promoción del uso racional y sustentable de los recursos naturales. Nuevamente aquí, al igual que en el texto de la Constitución Nacional, la importancia de esta ley está en que se establece legalmente la existencia de estos temas y la consideración que debe tenerse frente a ellos. En los incisos h) e i) se introduce la necesidad de una educación ambiental y de un acceso libre a la información. Ya hemos visto

anteriormente que el camino hacia un medio ambiente sano para legar a las futuras generaciones necesita de un cambio social masivo con respecto a nuestras actividades diarias, y ello inevitablemente implica conocer enteramente el problema que se nos enfrenta y saber como solucionarlo. Finalmente, en el inciso j) se promueve como objetivo el establecimiento de un "sistema federal de coordinación interjurisdiccional para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional", para así poder reglamentar el desarrollo ecológico.

El artículo 4 de la ley establece los principios de la política ambiental, y entre ellos encuentro dos que me parecen interesantes resaltar. El primero de ellos es el principio de equidad intergeneracional. Según este principio, "los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras." En efecto, ya hemos expuesto anteriormente que las generaciones futuras tienen los mismos derechos sobre la tierra y los recursos que las generaciones presentes. En consecuencia, hemos dicho que las generaciones presentes deben hacer un uso racional del ambiente para asegurarles a las generaciones futuras la posibilidad de que a su vez hagan lo mismo. Ahora bien, leyendo el artículo surge la duda de quienes son los "responsables de la protección ambiental". Quizás aquí se consideren a las personas que tienen la autoridad para hacer cumplir efectivamente la ley, como es el Estado. Sin embargo, la responsabilidad de protección y conservación del ambiente es una responsabilidad que debe recaer en todos los individuos, aunque sólo algunos exijan el efectivo cumplimiento de la ley. En definitiva debe tratarse de una responsabilidad compartida entre el Estado y los individuos. El segundo de los principios es el de sustentabilidad. En él se establece que "el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras." Aquí aparece la idea de que el desarrollo económico debe ir a la par de la ecología, esto es que deben combinarse el desarrollo económico y el cuidado del medio ambiente. En efecto, la obligación de proteger las necesidades de las generaciones futuras implica intentar lograr un desarrollo sustentable, esto es un desarrollo que no perjudique la fuente de recursos naturales que legaremos a las futuras generaciones, a fin de respetar sus necesidades.

Por último, el artículo 6 de la ley menciona al artículo 41 de la Constitución Nacional y establece que por presupuestos mínimos se entiende "toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable". Estos requisitos mínimos parecen ser la base para la protección ambiental, y así se podría llegar cada vez más alto en esta protección, mediante la implementación de presupuestos complementarios adoptados por las provincias. Ahora bien, esta posibilidad se limita a que las provincias aumenten o diversifiquen de alguna manera la protección, siempre y cuando no entren en conflicto con lo establecido por esta ley nacional, esto es que las legislaciones provinciales estén de acuerdo con los presupuestos establecidos por esta ley nacional, según lo establece el artículo 3 de esta ley que dispone: "La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, operativas y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta".

De manera general, se puede pensar que los presupuestos mínimos que deben asegurarse legalmente son dos. Por un lado, la conservación del medio ambiente, que significa el mantenimiento del ecosistema en su estado más natural y con la menor intervención humana posible. Así, los individuos actuales pueden hacer uso de los beneficios provistos por la biosfera de manera de obtener el mayor rendimiento posible, siempre y cuando protejan la potencialidad de ésta para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. Por otro lado, el desarrollo sustentable, que ya hemos explicado anteriormente como la combinación entre el desarrollo económico y el medio ambiente. Según dicho concepto, la explotación de los recursos, los avances tecnológicos y las inversiones, entre otros, deben concordar tanto con las necesidades presentes como con las futuras.

Ahora bien, la reforma a la Constitución Nacional y la regulación de la ley ambiental permiten reconocer que la Argentina ha establecido una política propia con respecto al desarrollo sustentable, e indirectamente

con respecto a las generaciones futuras. Sin embargo, todo esto debe desarrollarse dentro de un contexto internacional en el que todos los países cooperen en pos de la conservación del medio ambiente y de las necesidades de las futuras generaciones. En el siguiente punto analizaré algunos de los instrumentos legales con los que se ha abastecido Naciones Unidas a fin de cumplir con este objetivo.

2. 3. 2. *Ámbito internacional*

Actualmente en el panorama internacional se están tratando los temas ambientales de forma creciente. Cada vez son más los pactos y los convenios que entran en vigor en relación al desarrollo sostenible, el medio ambiente y las futuras generaciones. Dada la imposibilidad de recordar cada uno de ellos en este trabajo, me enfocaré en exponer y analizar, con el formato de una breve cronología, tres momentos importantes para el mundo entero en relación al medio ambiente y a las futuras generaciones: la Conferencia de Estocolmo, la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y la Conferencia de Johannesburgo.

La importancia que fue adquiriendo la problemática ambiental generó la necesidad de crear foros de discusión en los que se discuta las consecuencias de dicha problemática, las posibles soluciones y las ideas de nuevas alternativas para permitir la continuación del desarrollo y al mismo tiempo la conservación del medio ambiente. Es así que en el año 1972, con la intención de establecer las bases para lo que luego serían las ideas claves del concepto de desarrollo sustentable, se celebró la "Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano" en Estocolmo, Suecia. En esta conferencia se reunieron los países miembros de las Naciones Unidas con el objetivo de discutir las distintas implicancias del desarrollo humano y del medio ambiente, y constataron la necesidad de planificar de alguna manera el progreso económico, dado que éste era importante pero se debía tener en cuenta la conservación del medio ambiente. Apareció entonces la idea de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras, y de ello surgió la intención y la necesidad de desarrollar legislaciones ambientales en cada uno de los países. De esta conferencia nació el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que se ocupa de difundir las cuestiones y problemáticas ambientales dentro de toda la comunidad internacional.

Veinte años más tarde, en el año 1992, se celebró la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, Brasil. En esta segunda conferencia se volvieron a discutir temas ambientales, pero esta vez considerando los planos sociales, económicos y culturales. De esta manera se demostró que el mundo en general estaba ya más interiorizado en el problema ambiental y que el análisis de la situación podía expandirse. En efecto, luego de varios años de discusiones entre ambas conferencias, la comunidad internacional, tanto la sociedad como los gobiernos, había tomado conciencia de los impactos negativos que una desreglada actividad humana podía generar sobre el medio ambiente y el futuro del ecosistema. Es así que de esta conferencia surgieron distintos acuerdos, entre ellos la "Agenda 21" y los convenios vinculantes sobre el Cambio Climático y sobre la Diversidad Biológica. En líneas generales, la Agenda 21 establece las acciones que deben realizar los gobiernos a fin de combinar el desarrollo económico con el medio ambiente. Por su parte, el convenio sobre biodiversidad establece el concepto del desarrollo sustentable y la idea de protección del medio ambiente y de la diversidad biológica. A su vez, el convenio sobre cambio climático intenta dar una solución al problema del aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero que dan origen al calentamiento global.

Finalmente, en el año 2002 se celebra la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo. En esta ocasión no se celebraron nuevos tratados sino que se fijaron nuevas metas a tener en cuenta. Entre estas metas se estableció "reducir a la mitad para 2015 el número de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento; producir y utilizar productos químicos para 2020 siguiendo métodos que no tengan efectos negativos importantes sobre la salud humana y el medio ambiente; mantener o restablecer, de modo urgente y a ser posible para 2015 las poblaciones de peces agotadas a niveles que puedan dar la producción máxima sostenible; y lograr para 2010 una reducción importante de la tasa actual de pérdida de la diversidad biológica."¹⁶

Esta breve cronología demuestra que en el plano internacional se organizan conferencias en las que se fijan metas y se elaboran instrumentos legales que tengan como objetivos la conservación del medio ambien-

te y el respeto por las necesidades de las futuras generaciones. La adopción de estas medidas legales, como son los tratados y los pactos, generalmente implica reunir a los representantes de cada país y, luego de varias conversaciones, lograr un acuerdo en el que todos se comprometen a algo. Luego cada país tiene la responsabilidad de decretar la legislación nacional adecuada a fin de cumplir con los compromisos asumidos internacionalmente. Ahora bien, la problemática surge justamente aquí, ya que muchos países se encuentran con dificultades a la hora de legislar en su propio territorio. En la siguiente sección veremos que el desarrollo sustentable necesita que una verdadera gestión ambiental sea adoptada en todos los niveles de la sociedad.

2. 3. 3. *Gestión ambiental*

La gestión ambiental es entendida como el conjunto de acciones que intenta maximizar la utilización de los recursos naturales, a fin de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, pero siempre teniendo en cuenta el cuidado por la preservación del medio ambiente con el objetivo de respetar simultáneamente las necesidades de las generaciones futuras. La gestión ambiental intenta lograr un equilibrio entre el desarrollo constante y la preservación del medio ambiente, y para ello necesita de instrumentos legales internacionales y de políticas ambientales nacionales que permitan este objetivo. Ahora bien, además de las legislaciones vigentes que promueven el cuidado ambiental, es necesario generar una conciencia sobre los daños y las consecuencias que implica el descuido del medio ambiente. Y generar esta conciencia ambiental en individuos que ignoran el tema no es una tarea fácil. De hecho, pueden pasar años hasta que realmente se haga entender a la humanidad la importancia del cuidado por el medio ambiente. De esta manera, dado que la transmisión de información y de conocimientos parece ser lo más complicado de lograr, es necesario implementar un proceso en el que en todos los niveles, desde lo internacional hasta lo municipal, se promueva una conciencia ambiental. En efecto, "la gestión ambiental como marco de referencia para la atención del ambiente implica también la actuación en los distintos ámbitos de gestión formal de la sociedad: global o internacional, nacional, regional, local y organizacional."¹⁷

¹⁶ Datos según la página de internet de las Naciones Unidas sobre la "Cumbre de Johannesburgo 2002"

¹⁷ Luis Alfonso Sandía Rondón, "Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable", p. 6.

Según una teoría propuesta por Luis Sandia, la gestión ambiental debe estar en todos los niveles de actuación, y en cada uno de estos niveles la gestión tiene un rol particular y específico. Este rol es distinto si se trata de un nivel más internacional que si se trata de un nivel más regional. De esta manera, en los niveles internacionales y nacionales el rol de la gestión ambiental es macro, entendiendo por ello que en estos niveles debe proporcionarse el marco general de las políticas y normas a tener en cuenta. En estos niveles la gestión ambiental también servirá como orientadora de las implicancias de la preocupación ambiental. Por el contrario, en los niveles locales y organizacionales se advertirá de forma micro el actuar de los individuos frente a estas cuestiones ambientales, y así se verá inevitablemente el cumplimiento de dichos individuos a las normas y la conciencia preestablecidas. Aquí podría hacerse una suerte de paralelismo con la legislación nacional argentina. En efecto, en ella se diferencia el nivel nacional del nivel provincial, considerando que en lo nacional se establecerán los llamados "presupuestos mínimos" para la actuación ambiental, mientras que a nivel provincial podrán dictarse leyes "complementarias". La similitud aquí es en el orden de la separación entre diferentes niveles en los cuales la gestión ambiental tendrá roles distintos y específicos en cada uno de ellos. De esta manera, el nivel nacional de la legislación argentina representaría el nivel internacional y nacional en la teoría de Sandia, y la gestión ambiental tendría aquí un rol orientador, ofreciendo un esquema básico y necesario para la satisfacción de las necesidades actuales y el respeto por las necesidades futuras. Asimismo, el nivel provincial de la legislación argentina se asemejaría a los niveles locales y organizacionales, en donde la gestión ambiental se logra mediante las acciones individuales y precisas ante cada situación y generando la posibilidad de crear nuevas normas (complementarias) a raíz de las necesidades que aparecen en el día a día.

En líneas generales, la gestión ambiental debe desarrollarse en los distintos niveles y de distinta manera. Esta gestión se desplaza en forma de cadena desde el nivel más general hasta el nivel más específico. Los convenios internacionales establecen disposiciones que deben ser cumplidas por los países firmantes. La obligación no termina allí sino que es justamente a partir de ese momento que nace el deber de los países adheridos de legislar localmente con el objetivo de cumplir a nivel nacional

con las directivas emanadas de los convenios internacionales. Así es que en el nivel interno cada país necesita de políticas, en este caso ambientales y de desarrollo, para llevar a cabo dicho cumplimiento, y para ello surge también la necesidad de hacerse valer de instrumentos legales que lo permitan. Asimismo, el cumplimiento a nivel nacional requiere que los distintos órganos que lo componen se pongan de acuerdo y tengan los mismos objetivos en la mira. En consecuencia, si bien aún no pareciera haberse logrado una conciencia y una práctica ambiental activas en este sector, se puede remarcar que algunas medidas internas han sido legisladas con el propósito de uniformar y armonizar los objetivos de gestión ambiental que están en la mira del Estado Nacional.

Por otra parte, el cumplimiento de los compromisos asumidos ante los acuerdos internacionales firmados no se logra sólo mediante la gestión nacional que se describe, sino que además se necesita de una gestión regional, que podría entenderse como una actuación provincial. En efecto, es necesario que cada provincia se encamine hacia el mismo lado, cumpliendo con las leyes nacionales dictadas a tal efecto y legislando a su vez las normas provinciales que crea necesarias. Así se logra un actuar más preciso a favor del desarrollo y del cuidado del medio ambiente, ya que las disposiciones no vienen sólo desde arriba sino también desde adentro de las provincias, aprovechando el conocimiento mayor de éstas sobre su área. También es necesario que la gestión ambiental exista en el nivel comunal. Esto significa que los individuos mismos, reunidos en grupos barriales por ejemplo, expresen sus opiniones y sus propuestas con respecto al cuidado del medio ambiente y a la posibilidad de satisfacer sus necesidades sin hacer peligrar las necesidades futuras. Esta instancia de la gestión ambiental es muy importante ya que tiene el doble efecto de escuchar las propuestas de los individuos y a la vez instruirlos lo más posible en las cuestiones ambientales. Por último, la cadena de la gestión ambiental termina con el nivel organizacional, en el que las empresas industriales intentan respetar el cuidado por el medio ambiente. En efecto, "en estas instancias se han desarrollado normativas técnicas estandarizadas a niveles internacionales a las cuales cada vez más se acogen las empresas interesadas en tener certificaciones de la calidad ambiental de sus productos y de los bajos niveles de impacto ambiental generados a través de sus procesos."¹⁸ Este interés en obtener certificados de calidad

¹⁸ Luis Alfonso Sandia Rondón, "Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable", p.9.

ambiental les sirve comercialmente a estas empresas ya que el cuidado por el medio ambiente pareciera ser una buena publicidad para los productos. Existe de hecho una tendencia al consumo de productos que no contaminen al medio ambiente. Asimismo, actualmente se alienta a las empresas a la responsabilidad social corporativa.

En consecuencia, la gestión ambiental debe verse en todos los planos, desde el más general al más particular, desde lo global a lo organizacional, y sólo así se producirán resultados visibles. En efecto, no basta solamente con asumir compromisos de tipo ambiental en un convenio internacional. Es necesario que estos compromisos asumidos sean llevados a cabo lo más intensamente posible, y ello implica el deber de crear los instrumentos legales y las instituciones necesarias en todos los niveles de actuación a fin de poder cumplimentar con estas responsabilidades internacionales. Hemos visto que la importancia de la conservación del medio ambiente se explica por el valor per se de este medio ambiente y también porque éste representa el abastecimiento de las necesidades de las generaciones futuras. Los compromisos internacionales que todos los países han estado asumiendo en los últimos años con respecto al desarrollo sustentable y a favor de las generaciones futuras, así como aquellos que seguirán asumiendo en lo sucesivo, sólo verán sus frutos si se genera una adecuada gestión ambiental en todos los niveles de actuación.

3. CONCLUSIÓN

Generalmente en la teoría se considera que debemos ser conscientes de los derechos de las futuras generaciones y de las consecuencias de nuestros actos. En la práctica se asumen algunas responsabilidades pero todo es manejado con cierta imprecisión. Hay bastante desconocimiento sobre el contenido de estos derechos y la delimitación de las obligaciones que deben asumirse. Asimismo, hasta hace un tiempo tampoco se había llegado a un acuerdo sobre la definición del concepto de desarrollo sustentable. Además, se entiende que en parte la existencia de los derechos de las futuras generaciones implica el traspaso de recursos naturales, pero no se establece todavía en qué medida y en qué cantidad debe ser hecho dicho traspaso. Efectivamente, existen ciertas lagunas legales en estos temas.

En la primera parte de este trabajo hemos visto que el bienestar de las futuras generaciones depende en gran medida del esfuerzo de las generaciones presentes y que existen razones para que estas últimas consideren los intereses de las generaciones futuras al momento de tomar decisiones. De igual forma, advertimos que la preocupación por el futuro podía encontrar su justificación en dos razones: la calidad moral de la vida misma y el respeto por la relación de continuidad entre generaciones.

Siguiendo con este lineamiento, en la segunda parte notamos la necesidad de una justicia intergeneracional distributiva que englobe y organice nuestras obligaciones frente a las futuras generaciones. Aparece entonces la idea de una justicia intergeneracional comunitaria que se explica por entender a las sucesivas generaciones como partes de una misma comunidad que se extiende a lo largo de varios años. Asimismo, el cuidado del medio ambiente forma parte de las obligaciones hacia las futuras generaciones, y es así que surge la noción del desarrollo sustentable como requisito indispensable a tener en cuenta a la hora de poner en práctica proyectos que impliquen desarrollo y crecimiento económico.

Por último, en la tercera parte hemos expuesto las distintas medidas legales que se han adoptado con el objetivo de asumir compromisos frente a las futuras generaciones, tanto en el plano nacional como en el internacional. Finalmente, hemos demostrado que se necesita de una gestión ambiental en todos los niveles de actuación de la sociedad.

Hasta ahora esta gestión ambiental parece estar siendo implementada, aunque de manera lenta. En efecto, si bien en los últimos tiempos se han asumido ciertos compromisos internacionales con el objetivo de respetar las necesidades de las futuras generaciones y cuidar el medio ambiente, no ha sido fácil llevar eficazmente a la práctica estos acuerdos ya que aparecen dificultades en los distintos niveles de actuación de la sociedad. Es así que en la actualidad no pareciera haberse logrado todavía una eficiente implementación vertical de las normas legisladas para tal efecto.

Pareciera ser necesario enfocar nuestros esfuerzos en lograr una correcta gestión ambiental a fin de cumplimentar con los compromisos asumidos y así respetar las necesidades de las generaciones futuras, legándonos un mundo en mejores condiciones.

BIBLIOGRAFÍA

- DE-SHALIT, A. "Down to Earth Environmentalism: Sustainability and future persons", en Nick Fotion and Jan C. Heller (eds.), *Contingent Future Persons*, pp. 123-135, Kluwer Academic Publishers (1997).
- DE-SHALIT, A. "Why posterity matters: Environmental policies and future generations", pp. 27-28, citado en Jeremy Roxbee Cox, *Book reviews*, *Philosophical Quarterly*, Vol. 47, Issue 186, p. 130 (January 1997).
- ELLIOT, R. "Contingency, community and intergenerational justice", en Nick Fotion and Jan C. Heller (eds.), *Contingent Future Persons*, pp. 157-170, Kluwer Academic Publishers (1997).
- GEORGE, W. "Anticipating posterity: a Lonerganian approach to the problem of contingent future persons", en Nick Fotion and Jan C. Heller (eds.), *Contingent Future Persons*, pp. 191-208, Kluwer Academic Publishers (1997).
- GUDYNAS, E. "Los costos ambientales del crecimiento económico", disponible en la página de internet <http://puma.sskkii.gu.se/archi02/des02.pdf>
- LUNA, D. y COSSARI, N. "Daño ambiental: Consecuencias jurídicas de los presupuestos de prevención y precaución", artículo aparecido en la revista La Ley.
- MEYER, L. "More than they have a right to: Future people and our future-oriented projects", en Nick Fotion and Jan C. Heller (eds.), *Contingent Future Persons*, pp. 137-156, Kluwer Academic Publishers (1997).
- Report of the World Commission on Environment and Development (42/187), General Assembly, United Nations, disponible en la página de internet <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>
- SANDIA RONDÓN, L. A., "Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable", Centro Interamericano de Desarrollo e Investigación Ambiental y Territorial (CIDIAT), pp. 1-10. Disponible en la página de internet <http://wwwuser.gwdg.de/~cetsaf/recall/symposium2001/papers/full/sandia.pdf>

Sitio oficial de las Naciones Unidas para la Cumbre de Johannesburgo 2002, Sección "¿Qué hay de nuevo?", Reportaje principal "¿Qué cambiará con la Cumbre de Johannesburgo?" disponible en la página de internet http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/feature_story41.htm#top

SOLOW, R. M., "An almost practical step toward sustainability", *Resources Policy* (1993), pp. 162-172, citado en John D. Mullen, "Sustainable resource use may impose costs on future as well as present generations", NSW Agriculture, Orange NSW 2800, disponible en la página de internet <http://www.csu.edu.au/special/fenner/papers/ref/05%20Mullen%20John.pdf>

Texto de la Constitución Nacional Argentina (1994).

Texto del Convenio sobre Diversidad Biológica, disponible en la página de internet del Ministerio de Salud y Ambiente, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, <http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/default.htm>

WOLF, C. "Intergenerational Justice", en Frey, R. y Wellman, C., *Blackwell Companion to Applied Ethics*, pp. 279-294, Blackwell Publishers, Oxford (2003).

World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford (1987), citado en Irving Mintzer and David Michel, "Climate change, rights of future generations and intergenerational equity: an in-expert exploration of a dark and cloudy path", *Int. J. Global Environmental Issues*, Vol. 1, N° 2, pp. 203-222 (2001). Disponible en la página de internet <http://www.environmental-expert.com/magazine/inderscience/ijgenvi/art6.pdf>

OTRAS PUBLICACIONES DE FARN

- Cambio Climático. Recorriendo información básica y los resultados de un ejercicio local de diálogo multisectorial y consenso. (FARN, 2006).
 - Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II. Recomendaciones para su Implementación y Reglamentación (UICN / FARN, 2006).
 - Indicadores sobre Justicia y Ambiente (FARN / AMEAI, 2006).
 - Separata: El Acceso a la Información Pública en el Noroeste Argentino (FARN / FUNDESER, 2006).
 - Separata: El Acceso a la Información Pública en la Provincia de Buenos Aires (FARN / AMEAI, 2006).
 - Separata: El Acceso a la Información Pública en la Patagonia Argentina (FARN / Asociación Civil Participación Ciudadana, 2006).
 - Acceso a la Información y participación pública en material ambiental. Actualidad del Principio 10 en la Argentina (AMEAI /CEDHA/ FARN, 2006).
 - Bases para una Gestión Ecosistémica Sustentable del Mar Patagónico. Modelo del Mar (WCS / Conicet/ FARN, 2006).
 - Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental - Premio de Monografía Adriana Schiffrin- 2004 (FARN- 2005).
 - Líneas Directrices OCDE para Empresas Multinacionales: Información Básica (Fundación SES / FARN, 2004).
 - Sostenibilidad Ambiental en el Comercio: Evaluación de los Impactos Potenciales del ALCA. El Caso de Argentina (OEA / FARN, 2003).
 - Suplemento de Derecho Ambiental (FARN / LA LEY, publicación periódica).
-