

El ambiente y las instituciones en la República Argentina

Andrés Napoli y María Eugenia Di Paola*

1. Introducción

Muchos se han sorprendido por la trascendencia pública y mediática que cobró la temática ambiental durante el año 2006, fundamentalmente a partir de los episodios vinculados a la instalación de las Fábricas de Pasta de Celulosa en Fray Bentos, Uruguay.

Si bien es cierto que el mencionado conflicto cuenta con características emblemáticas que han logrado captar la atención de la opinión pública, no debemos por ello suponer que se trata de un caso aislado del contexto, ya que nuestro país posee una variada gama de problemas ambientales que se extienden a lo largo y a lo ancho de todo el territorio. La identificación de dichos problemas surge de diversas fuentes de organismos académicos nacionales e internacionales, con las dificultades que importa realizar dicha selección sin una fuente oficial actualizada, ya que está pendiente la presentación del informe anual ambiental exigido por la Ley General del Ambiente (LGA) en su artículo 18 al

* Andrés Nápoli, director del Área de Participación Ciudadana y María Eugenia Di Paola, directora del Área de Investigación y Capacitación de la Fundación de Ambiente y Recursos Naturales..

Poder Ejecutivo Nacional, el cual constituye, desde la sanción de la norma en el año 2002, una obligación incumplida por dicha autoridad.¹

2. Los problemas ambientales

Entre los problemas ambientales prioritarios, podemos considerar la contaminación de las aguas superficiales cuyos máximos exponentes son dos de los principales cursos de agua del Área Metropolitana de Buenos Aires: el Riachuelo y el río Reconquista.

Asimismo, la contaminación de las aguas subterráneas, la cual está íntimamente vinculada a la deficiencia o en otros casos ausencia de servicios de provisión de agua potable y cloacas.

Otra problemática que no puede dejar de soslayarse es el crecimiento desproporcionado de la frontera agropecuaria, que produce la deforestación de vastas zonas del territorio que comprenden bosque nativo, como en el caso del Chaco Seco donde el 70% del bosque fue eliminado por la expansión agrícola.

Los efectos derivados de las actividades extractivas a cielo abierto, constituyen asimismo otro aspecto de suma importancia en términos ambientales, los cuales en diversas situaciones se presentan como actividades de desarrollo de nuestro país con sus vecinos limítrofes.

Los impactos de la actividad pesquera en nuestro mar, por su parte, han marcado problemas severos que se vinculan hoy con la necesidad de propender a una gestión adecuada que haga posible la sustentabilidad del recurso y la protección del medio marino.

Finalmente, y como parte de esta lista enumerativa de los que consideramos los principales problemas ambientales, se encuentra la ausencia de una gestión integral de residuos y sustancias. En esta línea, nos encontramos con diversos ejemplos tales como la gran cantidad de subsistemas basurales a cielo abierto, así como también con un desarrollo disímil de circuitos de gestión de los residuos patogénicos, peligrosos e industriales y en materia de pesticidas en las distintas provincias.

¹ Entre los informes a los cuales nos referimos podemos considerar: A. Brown, U. Martínez Ortiz, M. Acerbi y J. Corcuera (eds.), *La Situación Ambiental Argentina 2005*, Fundación Vida Silvestre Argentina, Buenos Aires, 2006; *Argentina después de la crisis. Un tiempo de oportunidades - Informe de Desarrollo Humano 2005*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005; *Informe GEO Argentina 2004, Perspectivas del Medio Ambiente de la Argentina*, elaborado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); *Argentina. Gestión de los Recursos Hídricos. Elementos de Política para su Desarrollo Sustentable en el Siglo XXI*, Documento del Banco Mundial, 30 de agosto de 2000.

Los problemas mencionados no son los únicos ni forman una lista concluyente de la temática pero requieren ser atendidos de manera prioritaria, teniendo en cuenta la magnitud de los impactos que ocasionan en grandes sectores de la población, fundamentalmente los de menores recursos.

3. La institucionalidad ambiental

No obstante su importancia, la temática ambiental ha estado ausente de las prioridades fijadas en la agenda pública, lo cual se ha traducido en la inexistencia de políticas destinadas a superar el rezago ambiental existente.

Esto ha impedido el desarrollo de capacidades para responder a la naturaleza interdisciplinaria que plantean las problemáticas ambientales, no estableciéndose formas de acción que permitan integrar la dimensión ambiental en la formulación y ejecución de las políticas públicas de las distintas áreas de gobierno.

La debilidad institucional imperante ha afectado de manera negativa la problemática ambiental, la cual se ha manifestado, entre otros aspectos, en un deficiente ejercicio de control por parte del Estado y un bajo nivel de cumplimiento de la normativa vigente por parte de los sectores regulados.

Una muestra de tal falla se refleja en la dilación por parte de las diversas autoridades en aspectos vinculados a la instrumentación y a la reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, sancionadas por el Congreso Nacional en virtud del mandato del artículo 41 de la Constitución Nacional.² Las autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen el desafío de dictar la normativa reglamentaria de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, adecuar la legislación existente a éstas, sancionar normativa complementaria, y coordinar su instrumentación. Asimismo, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el cual congrega a las autoridades ambientales nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, posee un papel de suma importancia en vinculación a estos temas. Por otra parte, en el ámbito del Congreso Nacional, resta aún sancionar legislación pendiente en la materia.³

² La Ley General del Ambiente es la 25.675 (B.O., 21 de noviembre 2002); La Ley de Presupuestos Mínimos en materia de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio es la 25.612 (B.O., 20 de julio de 2002); y la Ley de Presupuestos Mínimos en materia de Gestión y Eliminación de PCBs es la 25.670 (B.O., 19 noviembre de 2002); la Ley de Gestión Ambiental de Aguas es la 25.688 (B.O., 3 de enero de 2003); la Ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental (B.O., 7 de enero de 2004); y la Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios (B.O., 7 de septiembre de 2004).

³ Véase Di Paola, María E. (ed.), *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II. Recomendaciones para su implementación y reglamentación*, FARN-UICN, 2006.

En este sentido, cuando nos referimos a la instrumentación de las leyes de presupuestos mínimos que están vigentes, nos encontramos con dos tipos de normas. Por un lado, aquellas normas que por sus características son directamente aplicables y no requieren necesariamente de reglamentación posterior, tales como los principios de política ambiental de la LGA.⁴ Por otro lado, aquellas normas que, no obstante constituirse como claros requerimientos, necesitan de una reglamentación posterior de la autoridad de aplicación para poder ser ejecutadas adecuadamente, tal es el caso de la determinación de los niveles de riesgo de residuos industriales y de actividades de servicios en la cual la autoridad nacional debe entender y concertar con el COFEMA, de conformidad con la Ley de Residuos Industriales (LRI).

Cabe destacar, sin embargo, que la doctrina constitucional al distinguir las normas operativas de las programáticas señala que esa diferenciación no significa que sólo las primeras posean efectos jurídicos. Al respecto se expresa que además de importar la nulidad de las normas que contradigan su espíritu, las cláusulas programáticas exigen su reglamentación normativa dentro de plazos razonables.⁵ Esto trae como consecuencia que en caso de no efectuarse la reglamentación correspondiente, esta omisión deberá ser suplida por los tribunales, al menos en situación de extrema necesidad.⁶ De esta forma, no sólo existen acciones positivas inconstitucionales, sin también omisiones de esta índole que legitiman la actividad judicial en forma supletoria.⁷ La actividad judicial ambiental, que ha dado lugar a importantes precedentes en la materia, constituye en esta realidad un pilar fundamental en aras de la instrumentación de las leyes.

Podemos entonces considerar que existen asignaturas pendientes en virtud tanto de la instrumentación y observancia de las cláusulas de las leyes de presupuestos mínimos que no requieren de reglamentación, como, asimismo, de la labor de las autoridades en cuanto a la elaboración de los textos reglamentarios de las cláusulas que sí lo requieren. En suma, ante los antecedentes ya señalados relativos a estas leyes, no podemos desconocer, y quizás esto también se presenta como consecuencia de este prolegómeno, que la falta de consenso entre las autoridades nacional y provinciales y de la CABA, que conforman el COFEMA, no debería afectar la ejecución de las normas sino actuar a favor de

⁴ Véase art. 4 de la LGA, que comprende los principios de política ambiental, y que señala en su primer párrafo: “La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: [...]”

⁵ Conforme lo señala Morelli, Mariano G. en “La justicia social y su protección jurisdiccional. Consideraciones en ocasión de un caso Judicial”, *Revista Temática de Filosofía del Derecho* n° 7, 2003/2004.

⁶ Véase al respecto: Bidart Campos, Germán J., *Las obligaciones en el derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1987.

⁷ Véase fallos de la CSJN (7 de julio de 1992), “Ekmekdjian, Miguel Ángel c/Sofovich, Gerardo s/Amparo” y SCBA (29 de mayo de 2002) “Sociedad de Fomento Cariló c/Municipalidad de Pinamar”.

su instrumentación ya que es deber de las autoridades en ejercicio del poder de policía cumplir con este cometido.⁸

Se trata de un tema que hace a la situación ambiental del país y que requiere de una actitud proactiva de las autoridades en ejercicio del poder de policía, ya que si no contamos con políticas claras y coordinadas en cuanto al mínimo de protección común del territorio corremos el grave riesgo de favorecer el déficit y deterioro del desarrollo de aquellas regiones que no cuenten con protección legislativa básica, así como también de aquellas que no posean instituciones sólidas para la aplicación de las normas ambientales.

La organización institucional y los sistemas de coordinación no garantizan *per se* la ejecución de las normas ambientales, sino que conforman un pivote fundamental para que diversos instrumentos que se vinculan directa o indirectamente a la ejecución de las normas puedan utilizarse de mejor forma.

La estructura administrativa nacional en materia ambiental se encuentra desgajada en cabeza de diversas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, las cuales se ocupan de temas ambientales o relacionados con la biodiversidad en algunos casos (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Administración de Parques Nacionales) y en otros de actividades relacionadas al aprovechamiento económico de recursos que poseen claros impactos en el ambiente (ejemplos se presentan en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, y en la Secretaría de Minería) En tal sentido, se torna más necesaria la coordinación entre las diversas dependencias, a través de un organismo transversal que facilite tal cometido, constituyendo una suerte de Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, el cual, no obstante las dificultades que pueda presentar el organigrama de la estructura administrativa, actúe propiciando la coherencia en el tratamiento de las cuestiones ambientales.

4. La participación ciudadana

En este contexto, han sido los ciudadanos quienes se han movilizado de diferentes maneras para reclamar las soluciones y respuestas a la problemática ambiental vigente.

⁸ Véase al respecto la Recomendación dictada por el defensor del Pueblo de la Nación en la que resuelve recomendar al PEN la inmediata reglamentación de la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental denominada Ley de Gestión y Eliminación de PCBs 25.670, que posee carácter de orden público, siendo que el plazo para dar cumplimiento a la obligación constitucional de reglamentación expirará el 19 de enero de 2003. Asimismo insta al ministro de Salud y Ambiente de la Nación (autoridad competente al momento de dictarse esta resolución), la inmediata instrumentación de la ley 25.670, sin perjuicio de lo expresado en el artículo 1º (fuente: <<http://www.defensor.gov.ar/informes/info01-sp.htm>>).

En este sentido, debe destacarse la importancia que ha suscitado la introducción de la cláusula ambiental dentro del texto constitucional reformado de 1994. En efecto, el art. 41 de la Constitución Nacional consagra el derecho de toda persona a un ambiente sano y equilibrado, con el deber correlativo de preservarlo, en aras del logro de un desarrollo que satisfaga las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer las de las generaciones futuras.

Este precepto constitucional, acorde a los principios consagrados por las conferencias de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) y sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río, 1992), hace referencia a un modelo de desarrollo que integre y articule los requerimientos del crecimiento económico con la satisfacción de las necesidades sociales y el respeto de los sistemas naturales. De esta manera, la protección y uso sustentable de los recursos naturales —base física del desarrollo—, juntamente con la erradicación de la pobreza y la modificación de modalidades insostenibles de producción y consumo, constituyen objetivos generales, a la vez que requisitos esenciales del desarrollo sustentable.

Por otra parte, el texto constitucional también ha introducido en su art. 43 una herramienta de notable eficacia para el desarrollo de acciones destinadas a proteger el derecho al ambiente sano; nos estamos refiriendo al amparo colectivo.

La reforma constitucional de 1994 reconoció legitimación activa amplia al “[...] afectado, al defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conformes a la ley [...]” para interponer acciones de amparo en defensa de los derechos de “incidencia colectiva”, entre los cuales se encuentra el derecho a un ambiente sano y equilibrado.

El reconocimiento de esta legitimación amplia ha sido un paso importante en la protección del ambiente, y la experiencia de estos años nos señala la trascendencia que ha cobrado la justicia como instancia de control de la gestión ambiental y de aplicación de la normativa ambiental.

El acceso a la justicia por parte de ciudadanos, ya sea individualmente u organizados en asociaciones, se presenta como un ejercicio sumamente importante de participación pública en el control de las acciones de las autoridades públicas o particulares que afectan, o pueden afectar, el ambiente, así como también para garantizar la efectiva aplicación de las normas ambientales.⁹

Los precedentes judiciales en la materia se han incrementado notablemente durante la última década. Casos hoy emblemáticos como el saneamiento del Riachuelo en trámite ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, han sido impulsados por los propios vecinos y afectados, quienes han asumido la defen-

⁹ Ryan, Daniel, *Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad. Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*, FLACSO/Chile - Nueva Sociedad; 2001.

sa del derecho al ambiente ante la ausencia de respuestas por parte de las autoridades.

Esto no hace más que confirmar la importancia que adquiere la participación pública en relación con la temática ambiental. En este sentido, numerosos instrumentos del derecho internacional entre los que se destaca la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo (1992), suscripta por más de 100 jefes de Estado y de Gobierno, establece en el Principio 10 que “[...] el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda [...]”.

De allí la necesidad e importancia de institucionalizar la participación en todos los procesos de toma de decisiones ambientales, asegurando el amplio acceso a la información pública y garantizando que las instancias para ésta no dependan de la voluntad de las autoridades para su funcionamiento.

Hoy contamos con herramientas concretas, tales como las provistas por la Ley General del Ambiente y la Ley de Acceso a la Información Pública, y el decreto PEN 1.172/2002, las cuales, junto con otras brindadas por la normativa de otros niveles jurisdiccionales, requieren ser utilizadas y aprovechadas en aras de una mejora de la adopción de decisiones en la materia.

Toda estrategia que se proponga impulsar el desarrollo sustentable en nuestro país requiere, por un lado, de estructuras de gobierno aptas para articular el crecimiento económico con desarrollo social y protección ambiental, pero también de una activa participación ciudadana, en tanto la experiencia nos enseña que, a medida que se transparenta y se abre el proceso de toma de decisiones públicas a la participación, mayores son las posibilidades de integrar las consideraciones sociales y ambientales con los objetivos de desarrollo.

5. Conclusiones

La necesidad de atender los problemas ambientales prioritarios se presenta como insoslayable, en una clara convergencia con el imprescindible fortalecimiento institucional que se vincule efectiva y eficientemente a la instrumentación de la normativa ambiental vigente. En este contexto surgen aspectos concretos que deberían considerarse, tales como la elaboración del Informe Anual Ambiental por parte del Poder Ejecutivo Nacional, la reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental y la articulación entre los diversos niveles jurisdiccionales de gobierno, así como también entre las diversas dependencias del mismo Poder Ejecutivo Nacional.

El Congreso Nacional posee también una responsabilidad en este tema, ya que resta aún cumplir con la sanción de otras leyes de presupuestos mínimos, tal como la del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, un instru-

mento clave en el ámbito de la gestión ambiental. Este procedimiento con su respectiva instancia de participación ciudadana ya se encuentra comprendido en la LGA, mas requiere de una ley específica que trate sus distintos aspectos, tal como se señala en la misma Ley General del Ambiente.

Asimismo, la transparencia y su respectivo trípode —acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia— se presentan como herramientas imposibles de evadir, mediante mecanismos formales que aseguren su permanencia en el tiempo y además contribuyan a la mejora de la toma de decisiones y al monitoreo de las acciones de control de las autoridades. La planificación de las actividades de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental y la construcción de programas, con indicadores de gestión para su evaluación y transparencia de la gestión hacia la comunidad, constituyen otro aspecto que debería conformar el abecé de las instituciones responsables de instrumentar las normas ambientales.

Anhelamos que la presente administración pueda aprovechar esta oportunidad para concretar estos aspectos faltantes y, en este sentido, otorgar tratamiento a los problemas ambientales e institucionales vigentes, los cuales no pueden tratarse en forma escindida, sino que, por el contrario requieren de un tratamiento sólido y conjunto, en el marco de la articulación intersectorial y con el debido respeto de los papeles de los distintos actores, en aras de una mejora de la institucionalidad ambiental.