

HERRAMIENTAS NORMATIVAS SOBRE LA COMPLEJA REALIDAD AMBIENTAL: SUS GENERALIDADES

SUSANA FORMENTO y II. PILATTI¹

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo el de sistematizar el proceso de las herramientas jurídicas básicas sobre el medio ambiente ya que, es de fundamental importancia el conocimiento normativo que va a regular las relaciones sociales para que, desde una perspectiva holística se puedan lograr resoluciones integrales.

El derecho ambiental es la respuesta normativa a la creciente degradación que sufre el medio en que vivimos. Se integra con una serie de normas de diverso nivel de importancia (leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones, etc.) y diverso origen (emanadas del estado nacional, de los estados provinciales o de los municipios), que en algunos casos se superponen y en otros se contradicen.

Con una visión interdisciplinaria y en la necesidad de tomar conocimiento del derecho ambiental y poder identificar, cuál sería la normativa aplicable a una determinada organización/actividad, en una primera instancia y a modo de guía se han elaborado una serie de preguntas esenciales que pueden resultar de gran utilidad para que, la gestión ambiental de los profesionales en su hacer se ajuste a derecho.

Palabras clave. Herramientas normativas, derecho ambiental, orden jurídico, perspectiva holística.

RULES TOOLS ABOUT THE ENVIRONMENT COMPLEX REALITY: THEIR GENERALITIES

SUMMARY

The objective of this work is to systematize the use of basic juridical tools about environment, because is extremely important to know the rules that will control the social relationships, for -from an holistic point of view- can obtain complet resolutions.

The environment law, is the normative response at the continues degradation that act at the environment. It is added a group of rules with different importance level (laws, decrees, resolutions) from several origins (Federal Estate, Provincial States, or Cities Governments) that on same cases are superposted and on others are contradictory.

With a interdisciplinate view, and the needs of get know of the environment regulations and identify the just rule on a determinate organization/activity in a first steep and as a guide way, were developed questions to help at the environment professionals to be into law order

Key words. Rule tools. Environment. Juridical order. Holistic point of view.

INTRODUCCIÓN

El nuevo contexto socioeconómico requiere de la necesidad de ajustarse al modelo de desarrollo sustentable, como proceso que armonice el desenvolvimiento social y económico con la preservación de los recursos naturales, teniendo al hombre como

destinatario, originándose un paradigma fundamentalmente centrado en el ideal de la calidad de vida. Para su concreción, será necesario conciliar los procesos tecnológicos con el derecho a un medio ambiente exento de contaminación.

El medio ambiente se presenta como una realidad compleja e interactuante compuesta por distintos

¹Cátedra de Economía General -Área Legislación Agraria, FAUBA, Av. San Martín 4453, 1417 Buenos Aires, Argentina. E-mail: formento@agro.uba.ar

elementos: animales, vegetales, aire, suelo y agua, y fundamentalmente vinculado con el hombre. No es solamente un conjunto de componentes naturales, sino que sintetiza lo que la población ha modificado o creado según sus creencias, aspiraciones y costumbres. El componente natural y social está estrechamente vinculado de manera tal que si un componente se altera se producirán alteraciones en el resto de la realidad ambiental: natural-social.

- La noción del medio ambiente está referida fundamentalmente al hombre que lo recibe, su regulación normativa no se limita a la regulación de la naturaleza. Proteger el medio ambiente es una cuestión compleja, de ciencia, ética, técnica jurídica y de política (Formento, 2003).

MATERIALES Y MÉTODOS

Este trabajo es de carácter exploratorio descriptivo y su objetivo es el de sistematizar el proceso de las herramientas normativas básicas sobre el medio ambiente ya que, es de fundamental importancia el conocimiento normativo que va a regular las relaciones sociales para que, desde una perspectiva holística se puedan lograr resoluciones integrales. La toma de conciencia de la cuestión ambiental debe estar presente desde una perspectiva global y con profundidad científica en nuestra sociedad.

NORMAS AMBIENTALES: sus características

En un estado democrático toda política ambiental debe estructurarse íntegramente dentro del ordenamiento jurídico vigente; y ese ordenamiento debe actuar como fuente de inspiración de las bases o presupuestos de la política (constitución, leyes). EL ordenamiento jurídico global es el que impone limitaciones a los poderes de la administración en resguardo de los principios tutelados. (Bellorio Calbot, 1997).

El Derecho Ambiental es el conjunto de normas jurídicas que se ocupan del medio físico y humano, o conjunto de normas que reglan las relaciones del hombre con el medio ambiente. Este conjunto de normas debe actuar en la prevención, es decir, en la conciencia del hombre en la conservación y protección del planeta y de la humanidad. El ambiente no es sólo naturaleza sino que es el hábitat del hombre formado por naturaleza, cultura, información y comunicación (Franza, 1997)

La normativa para ser efectiva debe partir de ciertos principios fundamentales:

- Mayor aprovechamiento de los recursos naturales del sistema (teniendo en cuenta el desarrollo sustentable para proteger a las generaciones futuras)
- Principios del aprovechamiento interdependiente de los recursos.
- Aprovechamiento coordinado, tanto horizontal como vertical que surge según el tipo de organización legislativa (en nuestro caso sistema Federal).
- Coordinación implica inserción del ambiente en el sistema económico y social.
- Supremacía del interés público de la sociedad por sobre el interés público del estado y el interés individual.
- Aprovechamiento múltiple y no singular de los recursos. El aprovechamiento debe hacerse por encima del umbral de conveniencia económica y por debajo del límite del uso abusivo.
- Principio del respeto a la materialidad del recurso como motivo del aprovechamiento
- Principio de amparo ambiental para la protección de los recursos naturales -Intangibilidad del ambiente-

Sistema Jurídico Ambiental en la Argentina

Nuestro ordenamiento jurídico, siguiendo la evolución internacional, contempla al medio ambiente como valor jurídico tutelado en:

1. Las cláusulas constitucionales.
2. En la Legislación Civil.
3. En normas puntuales de protección.

Al presentar nuestro derecho la estructura piramidal, existe un determinado orden de prelación o jerarquía de las normas, según provengan de los distintos órdenes del gobierno Nacional/Provincial/Municipal. Se manifiesta así un complejo orden normativo en toda la temática ambiental, dificultando su sistematización por encontrarse dispersa y ser a la vez difícil de identificar.

Problema al que se le suma la circunstancia de la coexistencia normativa, dado por viejas y nuevas normas, originándose ambigüedad interpretativa.

Introducirse en el tema de las competencias normativas de la Nación y de las Provincias, así como en el correspondiente al orden de prelación o importancia de las normas de tipo legal, constituye un paso que apunta a evitar o disminuir las dificultades (Pigretta, 2003).

Toda esta incertidumbre nos aleja de la "Eficacia" -grado de acatamiento de las normas jurídicas por quienes

son sus destinatarios- y de la "Eficiencia"-grado de capacidad que tiene la norma jurídica para resolver los problemas que supuestamente debe resolver- (Franza, 1997). Es fundamental el accionar y avance de las investigaciones para que las normas jurídicas como reguladoras de conducta produzcan tales efectos en función de los resultados obtenidos por las mismas. El dato de la sociedad o de la naturaleza así como sus intenciones resultan de fundamental importancia para el legislador.

Como resultado del accionar investigativo en la última década, las constituciones de los países latinoamericanos han establecido o incorporado a sus normas fundamentales: "El Principio de conservación y mejoramiento del ambiente como función del Estado -porque hace al interés público- y de los particulares, consagrando respecto de estos últimos el derecho de poder gozar de un "ambiente sano".

La conservación y mejoramiento está también basada en el hecho de que pueden evitarse y prevenirse los efectos indeseables que, por cierto, son resultado de la acción del hombre. Se manifiesta así la necesidad de regular por parte del Estado aquellas actividades en las que se utilicen los recursos y que puedan ser contaminantes.

Toda norma sobre esta temática deberá tener como correlato la correspondiente sanción Administrativa como medio indispensable y eficaz para corregir las situaciones anómalas. A este respecto en la mayoría de los países el criterio general imperante se rige por el principio general de "Responsabilidad con Culpa". Sin embargo, debería estar basada en el principio "Quien Contamina Paga".

El Derecho al Ambiente Sano cuenta con jerarquía constitucional en cualquier país organizado figure o no en el texto de su constitución, porque es inherente a la vida, a la salud y por ella al hombre. Con la reforma a la Constitución Nacional en el año 1994, se incorporaron artículos de suma importancia en la temática del medio ambiente, quedando incorporado el tema de los recursos y de la protección ambiental en los artículos. 41, 43, 44, 124.

El art. 41 establece "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de generaciones futuras y tiene el deber de preservarlo.

El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según establezca la ley...". Se legitima implícitamente al habitante para accionar en ejercicio de su derecho y obligación de preservar el ambiente. De esta forma se incorpora "la protección ambiental" con jerarquía constitucional en el orden nacional -ya la tenía en el ámbito de la mayoría de las provincias-.

Al expresar la constitución que... "Todo habitante tiene el derecho de un ambiente sano y deber de conservarlo y protegerlo", se hace referencia a la armonía con la naturaleza para el óptimo desarrollo humano.

"El daño ambiental" consiste en una lesión a un interés colectivo a la humanidad misma, a la conservación y preservación del ambiente, sin el requerimiento de un perjuicio directo ocasionado un individuo determinado.

La existencia de un derecho ambiental preservado trae como consecuencia la responsabilidad por los daños derivados de la contaminación producida. La degradación del ambiente, no sólo se extiende al agua, a la fauna y a los bosques; sino también en la emisión discriminada de gases tóxicos en las urbes, la excesiva utilización de fertilizantes y agroquímicos, el uso desmesurado de conservantes no experimentados en los alimentos (Cafferatta, 2003).

El párrafo segundo afirma que "Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural (flora, fauna, suelo, agua, etc.) y cultural (obras de arte, tradiciones, costumbres, etc.) y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambiental. En este articulado la Constitución preceptúa el impulso al desarrollo, para satisfacer las necesidades humanas, a condición de su sustentabilidad.

Sustentabilidad que reside en la utilización de los recursos naturales preservando la integridad del patrimonio natural y dentro de éste, la biodiversidad. El bien jurídicamente tutelado es "la utilización sustentable de la diversidad biológica".

El párrafo tercero del mencionado art., afirma que "...corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias los necesarios para complementarlos, sin que aquél las alteren jurisdicciones locales".

El concepto de presupuesto mínimo ambiental resulta de sumo interés para determinar qué es lo que concretamente puede dictar la Nación. De todas maneras, parece claro que los presupuestos mínimos señalan el piso de requisitos de preservación ambiental que deben regir en todo el país, las legislaturas provinciales podrán elevarlos, pero no bajarlos.

En uso de sus atribuciones el Congreso de la Nación en noviembre del 2002 sancionó la Ley 25.675, bajo la designación de Ley General del Ambiente, que establece "los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable". La ley es de aplicación en todo el territorio de la Nación.

En virtud del art. 43 de la Constitución Nacional la protección de los derechos reconocidos, puede ser reclamada por el directamente afectado o por todo individuo en virtud de los derechos o intereses difusos o de pertenencia difusa. Se entiende por "Intereses difusos" al conjunto de intereses que pertenecen indistintamente a una pluralidad de sujetos ligados por la pretensión de goce de una misma prerrogativa relativa a bienes indivisibles, y

por ende insusceptibles de aplicación individual. En el ámbito de los intereses difusos es evidente que, no es sólo la cosa pública la que aparece directamente dañada sino que, es el conjunto de los habitantes de una manera personal y directa la víctima respecto de la cual el derecho objetivo tiene necesariamente que acordar un esquema de protección. Esta categoría comprende la protección jurídica del medio ambiente de los consumidores y del patrimonio artístico y cultural (Pigretti, 2003).

En una simple definición, podríamos decir que, "El interés difuso" sería el derecho que se reconocería a cualquier persona de obtener el respeto de la naturaleza por parte de los demás. Los intereses difusos están vinculados en forma inmediata a otro concepto que es el denominado "intereses de clases" que estaría representado por un grupo de personas o muchas personas con identidad de intereses o situación que pueden tener un derecho no precisado o imponer el respeto a la naturaleza y su resarcimiento o restauración. Todo esto nos conlleva a la conclusión de que existe una categoría jurídica de que los derechos generalizados tienen oportunidad de tener amparo jurídico.

El Dr. Augusto Morello define a los "intereses Difusos: como aquello que no son sólo ya de uno o varios, sino, mejor, de todos los que conviven en un medio determinado y cuya suerte en lo concerniente al encajecimiento, destrucción, degradación, vaciamiento o consumo sin reposición, angustia al conjunto en lo inmediato y en lo porvenir vital de cada uno, sobremana el de las próximas generaciones. En esta definición se están enmarcando los intereses verdaderos y perentorios de la sociedad.

El perjuicio no viene dado por la acción directa de una persona o de un grupo, perfectamente identificado que impactan en el patrimonio de la víctima generando perjuicio tanto material como espiritual. El perjuicio se produce de manera sutil, anónima y hasta lejana y quizás ni siquiera incide en forma inmediata sino en un futuro a largo plazo.

La responsabilidad por daño ambiental todavía tiene una alta inseguridad jurídica, aún hoy la responsabilidad civil es patrimonial y difícil de conciliar con los intereses difusos.

RESULTADOS

La legislación ambiental es variada y dispersa y sus normas no sólo son de diferente tipo sino también de distinto alcance, la podríamos agrupar sistemáticamente en:

- Constitucional Nacional.
- Los tratados con las potencias extranjeras.

- Las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten. Ley de Presupuestos Mínimos.
- Recurso constitucional de amparo de los Intereses Difusos.
- Normativas de las constituciones Provinciales.
- La normativa contenida en el Código Civil, que responde al principio según el cual "todo el que produce un daño tiene obligación de repararlo".
- Las disposiciones del Código Penal establecidas en el título de Delitos contra la Seguridad Pública.
- Normas ecológicas para la protección de los recursos naturales: Agua, Aire, Suelo, o bien las específicas como las disposiciones relativas a los residuos, obligaciones de realizar evaluaciones de impacto ambiental, etc.

Las normas nacionales priman sobre las provinciales, y en caso de discrepancia de una ley nacional y un tratado internacional por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (de aplicación a partir de enero de 1980), se establece que, ningún Estado parte de un tratado puede invocar las disposiciones de su derecho interno para incumplirlo. De esta manera los tratados internacionales tendrían mayor jerarquía que las leyes nacionales.

Si bien la Legislación Argentina es rica en normas conservacionistas y de carácter ecológico, hasta el presente se ha visto en gran medida frustrado y vulnerados sus objetivos por no contar con mecanismos adecuados de control social. Para ello es necesario armonizar la actividad económica de la empresa con el contexto ambiental del sistema social, a fin de asegurar los objetivos de evolución. (Ceferrata, 2002)

En el país nos encontramos con una gran diversidad ambiental sustentada en diferenciaciones naturales, con una característica basada en la asimetría en las relaciones interregionales, dada la heterogeneidad de regiones que componen nuestro territorio con predominios de unas sobre otras. Desde la Región Pampeana, con una estructura agraria consolidada y fuerte, se desarrolla una industria manufacturera, que trae aparejado el desarrollo vial, de servicios y ciudades en torno a esa estructura, generando en la actualidad la región de mayor crecimiento económico de la Argentina, pero en lo referente a la cuestión ambiental, podemos sostener que la relación entre población, recursos naturales

y la infraestructura no es satisfactoria en las principales ciudades de la región (Franza, 1997).

CONCLUSIONES

El derecho ambiental es la respuesta normativa a la creciente degradación que sufre el medio en que vivimos. Se integra con una serie de normas de diverso nivel de importancia (leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones, etc.) y diverso origen (emanadas del estado nacional, de los estados provinciales o de los municipios), que en algunos casos se superponen y en otros se contradicen, y resulta muchas veces difícil, sobre todo para el que no tiene formación en la materia, discernir acerca de cuál es la norma aplicable a una actividad o a un caso.

Con una visión interdisciplinaria y en la necesidad de tomar conocimiento del derecho ambiental y poder identificar, cuál sería la normativa aplicable a una determinada organización/actividad, en una primera instancia y a modo de guía sería útil tener en cuenta preguntas esenciales para que, la gestión ambiental de los profesionales en su hacer se ajuste a derecho.

A modo de síntesis hemos seleccionado las siguientes y fundamentales preguntas:

1. ¿cuáles son las competencias normativas de la Nación y las Provincias en torno a la preservación ambiental?
2. ¿puede la Nación dictar normas de preservación ambiental aplicables en todo el país?
3. ¿qué norma debe aplicarse en caso de diferencias entre una ley nacional y una provincial?
4. ¿qué norma debe aplicarse en caso de diferencias entre un tratado internacional al cuál se adhiere y una ley nacional?
5. ¿qué norma se aplicaría en caso de discrepancia entre la Constitución Nacional y un tratado internacional?

Para dar respuesta a estos interrogantes debe tenerse presente que, el derecho ambiental, como ciencia social avanza, se renueva y modifica su objeto a los efectos de poder dar respuesta a las exigencias de la sociedad actual.

BIBLIOGRAFÍA

- BELLORIO CLABOT, D. 1999, "Tratado de Derecho Ambiental". Ed. Ad-Hoc. Pags. 655.
- CAFFERRATA, N. 2003 "Ley General del Ambiente". En: Conferencia Foro I4000 -para la defensa del medio Ambiente-.
- ESTRADA ARJUELA, J. 1998, "Evolución Reciente del Derecho Ambiental Internacional". A-Z Editores. Pags. 287.
- FORMENTO, S. 2005, "Empresa Agraria y sus Contratos de negocios". Ed. FAUBA. Pags. 358.
- FRANZA, J. 1997, "Manual de Derecho Ambiental Argentino". Tomo I y II. Ed. Doctrinas Jurídicas. Pags. 203.
- GIUFFRÉ, L. 2003, "Impacto Ambiental en Agrosistemas", Ed. FAUBA, cap. Legislación Ambiental de Formento S., Pags. 107 a 127.
- PIGRETTE, E. 1997, "Derecho Ambiental". Ed. Depalma. Pags. 285.
- PIGRETTE, E. 2003, "Derecho Ambiental Profundizado". Ed. LA LEY. Pags. 209.
- VALLS, M. 1999, "Derecho Ambiental". Ed. Ciudad Argentina. Pags. 383.