

# ALGUNAS CONDICIONES PARA UN SALTO CUALITATIVO A LA CUESTION AMBIENTAL EN LA ARGENTINA.

Por Homero M. Bibiloni <sup>1</sup>

## 1. LA ANTIGÜEDAD DEL TEMA

Mirando el almanaque casi 35 años atrás vemos que el Mundo comenzó a preocuparse severamente del tema en los tiempos de nuestra propia generación.

Los cambios históricos que no han sido violentos, llevan procesos temporales prolongados, y en tal nivel de razonamiento, podríamos decir que éste es relativamente “joven”, pero asumiendo postulados ambientales vemos de la necesidad de un cambio tan urgente como dramático. <sup>2</sup> Recordemos que un Presidente Argentino -entonces en el exilio- señaló con sentido visionario: “.....Creemos que ha llegado la hora en que todos los pueblos y gobiernos del mundo cobren conciencia de la marcha suicida que la humanidad ha emprendido a través de la contaminación del medio ambiente y la biosfera, la dilapidación de los recursos naturales, el crecimiento sin freno de la población y la sobre-estimación de la tecnología y la necesidad de invertir de inmediato la dirección de esta marcha.....” <sup>3</sup>

En Estocolmo meses después, sucede el histórico evento de las Naciones Unidas con la declaración de un conjunto de principios sustantivos y la creación del PNUMA.

Más cerca en 1992 la Cumbre de Río aporta la relevante aunque inconclusa Agenda 21.<sup>4</sup>

Sin perjuicio de dicha Cumbre , en nuestro país es recién en 1994 cuando la Constitución Nacional y otras constituciones Provinciales -como la Bonaerense- ponen a la temática ambiental con una vigencia y fortaleza cierta, pudiendo éstos ser puntos de inflexión temporal concretos para medir el proceso ambiental argentino.

## 2. LA LIMITADA CONCIENCIA COLECTIVA

Como militantes ambientales, no podemos perder la perspectiva de lo que sucede fuera del campo en el que usualmente nos movemos, porque conlleva el riesgo de

---

<sup>1</sup> Abogado. Especialista en Derecho Administrativo (UNLP) y Derecho Ambiental ( Universidad del País Vasco) Docente en Grado y Postgrado. Consultor institucional y de programas internacionales. Asesor de la Federación Argentina de Municipios para temas Ambientales. Director de Revista de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.-Actualidad en derecho municipal, administrativo y ambiental- Subsecretario de Recursos Naturales, Normativa, Investigación y Relaciones Institucionales de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Director de Proyectos BM y GEF.

<sup>2</sup> Banco Mundial <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/41ByDocName/Environment>; PNUMA/ORPALC <http://www.rolac.unep.mx/> División Evaluación y alerta temprana- informes GEO <http://www.pnuma.org/dewalac/index.htm> UNEP World Conservation Monitoring Centre <http://www.unep-wcmc.org/>; World Resources Institute <http://www.wri.org/>

<sup>3</sup> Juan Domingo Perón 21.2.72. Mensaje a los Pueblos del Mundo.

<sup>4</sup> Ver <http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/ageindi.htm>

suponer que, fuera de estos terrenos, la convicción, conocimiento y voluntad de materializar conductas positivas con el ambiente resultarán sencillas, por la mera apelación a lo que nos resultan verdades evidentes.

De allí a poder decir que el nivel de extensión de este nivel de conciencia es una realidad uniforme y asentada sería un error. Igual que pensar en el involucramiento voluntario del conjunto de la comunidad para revertir aquellas conductas que impactan negativamente sobre el ambiente. Resulta entonces más una expectativa que una cuestión cierta, por que supone restricciones, decisiones de consumo, costos directos o indirectos que no todos pueden o quieren soportar.<sup>5</sup> Ello así pese a la existencia de reacciones comunitarias en punto a cuestiones de contaminación que las puedan involucrar, pero que no se transforman luego en acciones de construcción sostenidas.<sup>6</sup>

### **3. LA CRISIS POLITICA SOCIAL Y ECONOMICA.**

La fenomenal crisis sufrida por la aplicación sistemática de un modelo neoliberal, sumado a una corrupción estructural, y el quiebre de la solidaridad social por el “sálvese quien pueda”, no es un dato ajeno al tema. Es difícil pensar en el recurso natural o en la reversión o eliminación de contaminación, cuando la sociedad excluye a una parte sustancial de sus pares en el disfrute de los bienes más elementales, sumiéndolos en pobreza y desamparo. Este modelo perverso, imponía también la cuasi desaparición estatal como generador del bien común (esencialmente solidario) suplantándolo por los beneficios de la realidad del mercado (esencialmente egoísta) y

la pretensión de que el intervencionismo estatal -mínimo-, fuera sustituido por las ONG en función de la transparencia y la participación que estas suponen.

En este contexto, el destino de los pobres y excluidos no tiene alternativa alguna para salir de dicha categoría social (mitigada por la mano generosa del “asistencialismo”), por cuanto un estado ausente y unas pocas ONG (muchas de ellas pertenecientes al mundo globalizado) difícilmente puedan cambiar situaciones estructurales y complejas, que sólo son revertibles por políticas diferentes a las aplicadas, y por hombres comprometidos con las convicciones, ya que lo ambiental es siempre un problema ético<sup>7</sup> aunque luego pueda tener correlatos empíricos muy concretos. Las ONG - en esta visión - tienen el prestigio de su propia historia e integrantes, con la

---

<sup>5</sup> Basta tan solo recordar que todos los proyectos ambientales tienen componentes semejantes: información, sensibilización, difusión, involucramiento, participación, etc. Si la descripción anterior fuera incorrecta estos conceptos no tendrían sentido ni serían propuestos y mucho menos aprobados.

<sup>6</sup> Casos del CEAMSE, Esquel, Planta de Ezeiza, Gualeguaychú, Ciudad de Córdoba, etc.

<sup>7</sup> Como decía el ya fallecido y querido Profesor de la UNLP Dr. Juan José Catoggio al inicio de sus clases y seminarios

representatividad limitada a las formas de su generación, pero la democracia nutre a los cargos electivos del estado de derecho, que, pese a sus falencias- no es sustituible. Estas organizaciones son positivas a la hora de complementar las políticas públicas junto al resto de la sociedad.

#### **4. EL NEGOCIO DE LA CONTAMINACION.**

El viejo principio “contaminador - pagador” aún hoy aplicable, nos da una clara semblanza, que esta relación cierra una ecuación económica de rentabilidad, dado que evita inversiones amortizables por el pago de un monto menor, permitiendo la acumulación de ganancias sobre la base de un detrimento en bienes o calidad de vida de terceros. En suma se paga una suerte de “canon”, en lugar de internalizar los costos derivados de su “**impacto-daño**” al ambiente (entendiéndolo a este en su más amplio sentido). A lo que hay que sumar que siempre los pobres y excluidos son generalmente los “socios y vecinos” de la contaminación , con lo cual su realidad es ciertamente negativa, en tanto no disfrutaban de los beneficios de la modernidad sino que además padecen sus disfunciones, inconsecuencias o mezquindades. Los discursos tienen que identificar en lo local y en lo global <sup>8</sup>quienes son los responsables de las situaciones de calamidad progresiva hacia la cual transita el planeta.<sup>9</sup> , en forma que lo asuman diferenciadamente. Desde otro lugar salvo los GEF u otras cooperaciones no tan significativas , vemos que la asistencia financiera ( BID- BM ) se vuelca a disminuir los impactos de la contaminación, con lo cual se sufre doble por lo mismo.( menos calidad de vida, costos sobre la salud, nuevas deudas que se asumen, etc).

#### **5. BIENES AMBIENTALES ¿PUBLICOS O PRIVADOS SINGULARES Y/O GLOBALES?**

De acuerdo a las normas vigentes y la aplicación irrestricta del código civil para transacciones inmobiliarias en las cuales existen compromisos directos o indirectos ambientales , sumado a la atracción internacional para la inversión en tierras, bosques - con la biodiversidad que este comprende - y paisaje, surge la paradoja de la apropiación privada de bienes ambientales por un lado , y por otro la publicización a nivel de derecho internacional de otros tales como (Paz, seguridad, alertas globales del ambiente, enfermedades, estabilidad financiera, acceso al conocimiento, libre comercio)<sup>10</sup> los cuales tenderán a ser administrados por organismos internacionales ,

---

<sup>8</sup> Creemos que pensar global y actuar local es un camino de ida pero también de vuelta.

<sup>9</sup> Repasar la situación de los firmantes del Protocolo de Kyoto (v.gr.EE.UU.)

<sup>10</sup> REGIONAL PUBLIC GOODS. Ed. IDB- ADB. CEPAL International Task Force on Global Public Goods - BID PNUD- Bienes públicos mundiales <<http://www.undp.org/globalpublicgoods/>> (información sobre el documento- algunos capítulos accesibles, en idioma inglés) PNUD- Bienes públicos mundiales

pudiendo fácilmente suponer los impactos de esta lógica para una gestión soberana de los recursos naturales. Esta óptica globalizada merece toda la atención nacional y una fuerte acción provincial en la mejora sus gestiones , dado que la “seguridad” puede actuar como disparador de cualquier acción derivada hacia los otros bienes, cuya determinación o alcance es difusa a la hora de la definición apriorística pero que seguramente será identificada como de meridiana claridad a la hora de actuar sobre los mismos.

## **6. UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL A FORTALECER.**

Tanto en los niveles organizacionales provinciales como nacionales vemos que lo ambiental no ha logrado alcanzar el nivel de otras competencias clásicas de la administración activa. Es una lucha por espacios competenciales, buscando la concentración de las variables que operan sobre el ambiente con la asignación de fondos para ello. A lo que hay que agregar que por la Ley General del Ambiente **25675** con la jerarquización del Consejo Federal Medio Ambiente, la gestión ambiental pasa por un esquema de concertación y cooperación en donde todos los actores (desde lo público ) son relevantes e interdependientes : Nación, Provincia y Municipios.

## **7. LOS PRESUPUESTOS LEGALES MINIMOS.**

La Constitucional Nacional de 1994 aportó al esquema legislativo los Presupuestos Mínimos que a la fecha, no ha logrado consolidarse debidamente como herramienta reguladora, a la vista de la disímil percepción provincial sobre su legitimidad, utilidad o la potestad nacional de su reglamentación., con lo cual este plexo normativo ( si bien sancionado en otro contexto y tal vez en demasiada soledad parlamentaria ) no ha tenido el empuje ordenatorio esperado, amén de que la técnica legislativa en argentina prescinde de algunas consideraciones cuanti y cualitativas que permitirían

---

sinopsis en idioma español (archivo adjunto) PNUD- Office of development studies <<http://www.undp.org/ods/>>

(acceso a varios documentos)

PNUD- The global network on global public goods <<http://www.sdn.undp.org/gpgn/>>

(muy interesante- el ítem knowledge portal da enlace a mucha información. Área que refiere a documentos sobre bienes públicos mundiales ambientales. (incluída el agua)

<http://www.sdn.undp.org/gpgn/r-environment.php> Aquí hay elementos de un foro de discusión: The public and private dimensions of the global water challenge: two perspectives on governing water resources

<http://www.sdn.undp.org/gpgn/topic02.php#viewpoints>; Global public goods.org <http://www.globalpublicgoods.org/>;

Informe sobre el Desarrollo humano 2003 <<http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/>>

Bienes Públicos Mundiales e Interés Propio Milton Fisk, Indiana University

Banco Mundial- Más allá del crecimiento económico

<<http://www.worldbank.org/depweb/spanish/beyond/beg-sp.html#toc>>

Relacionado con Objetivos del Desarrollo del Milenio: meta 7: garantizar la sostenibilidad del medio ambiente: 7.1: incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente; 7.2: reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>;

Al respecto hay una nota de James D. Wolfensohn (se adjunta archivo)

su mejor aplicación posterior, como así también la falta de criterios de progresividad que alienten su mayor alcance y eficacia regulatoria.

## **8. EL VALOR DE LO AMBIENTAL : DESCONOCIDO U OCULTADO ?**

Ya habíamos señalado que lo natural no puede quedar librado a los mercados.<sup>11</sup> y si lo ambiental no tiene el reconocimiento de su valor económico como un activo nacional y los bienes y servicios que realmente presta, su destino está severamente comprometido. En efecto, si para el diseño de una ruta se sabe su costo de inversión, su valor de mantenimiento y las utilidades que presta, y eso determina una asignación presupuestaria inicial y posterior, es menester que sobre diferentes paradigmas esta conceptualización tenga lugar a la mayor brevedad a favor del conjunto de los recursos naturales y las actividades antrópicas de impacto ambiental. Conocer estos valores permitiría internacionalmente cuantificar la deuda ambiental a favor de nuestros países, al separarla claramente de la deuda financiera, posibilitando su compensación o utilización cancelatoria.

## **9. EL CAMINO A RECORRER.**

Hay que concretar más acciones, que, integradas en una política ambiental<sup>12</sup> permitan cambiar el curso de una perspectiva que por sí misma no es alentadora. En esta línea podemos apuntar de manera no taxativa: :eliminación de la contradicción entre producción y ambiente garantizando sostenibilidad, descripción y medición los impactos de los servicios ambientales, discutir presupuestos públicos crecientes y no históricos, concretar el ordenamiento territorial como presupuesto mínimo, avanzar en fiscalidad y tributos ambientales, sellos verdes, planificación publica ambiental, indicadores del desarrollo sostenible y ambientales específicos, incentivos análogos a otras actividades, aumento de áreas protegidas optimizar los Mecanismos de Desarrollo Limpio, estudiar las oportunidades de sostenibilidad y reconversiones sectoriales (v.gr. lo foresto industrial nativo ), desarrollo, completamiento e integración del derecho ambiental cerrando temas pendientes contenidos en la **25675** (daño y responsabilidad, seguros, fondos ambientales, etc), articulando programas y políticas conjuntas del sector público ínterin se racionaliza la dispersión de competencias.

## **10. CONCLUSION**

---

<sup>11</sup> REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL, Ed.LEXIS NEXIS. NUMERO 0 – Nov. 2004. Pg. 1 y siguientes

<sup>12</sup> Ver documento de AGENDA AMBIENTAL. [http://www.medioambiente.gov.ar/agenda\\_ambiental/default.htm](http://www.medioambiente.gov.ar/agenda_ambiental/default.htm):  
[http://www.medioambiente.gov.ar/ssmiri/2005\\_gestion/default.htm](http://www.medioambiente.gov.ar/ssmiri/2005_gestion/default.htm)

Se ha rescatado para la agenda política nacional lo Ambiental <sup>13</sup>: “el desarrollo de una nueva agenda ...propone un tratamiento sistemático de las principales cuestiones ambientales e integra la dimensión regional como una categoría central de las acciones de gobierno, refleja el compromiso que habrá de ser permanente de esta administración con la cuestión ambiental, de modo de recuperar el pleno ejercicio de los derechos ambientales a los ciudadanos de nuestro país.” Caminemos tras la huella de este reconocimiento, saliendo de la retórica y pasando a los hechos, con menos discursos y más proyectos, desechando soluciones mágicas y facilistas donde siempre son otros los que tienen que resolver el problema, asumiendo desde cada actor singular, social y económico el conjunto de deberes - derechos ambientales, dado que la acción aislada o testimonial no revierte en el ambiente al que LAS GENERACIONES FUTURAS tienen derecho.

HOMERO M. BIBILONI

[bibiloni@estudiodelaplaza.com.ar](mailto:bibiloni@estudiodelaplaza.com.ar)

---

<sup>13</sup> Mensaje del Presidente Néstor. Kirchner en la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático. 15.12.04.