

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL Y DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Daniel Alberto Sabsay*

La temática ambiental y su aplicación en el marco de una modalidad de desarrollo conocido como sostenible exige un gran número de requisitos para ponerse en marcha. Se trata de cuestiones tanto sustanciales como institucionales. Las primeras integran el concepto propiamente dicho de desarrollo sostenible que surgió de la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente que celebró la ONU en 1972 y que recogió luego el artículo 41 de nuestra Constitución reformada. Dicho concepto, marcado fundamentalmente por la finalidad de que las actividades que hacen al desarrollo satisfagan las necesidades de las presentes y futuras generaciones, establece una ética que reposa en el postulado de la equidad intergeneracional; una concepción que no ha logrado aún un sentido unívoco y cuya aplicación es un desafío mayor para los países que la incorporaron a sus ordenamientos jurídicos.

Por ello, cobra especial relevancia la elección de los mecanismos institucionales que posibiliten la efectiva adopción de un modelo sostenible de desarrollo. En tal sentido, el ropaje institucional adecuado debe encuadrarse en los lineamientos de una democracia participativa. Esto exige una especial labor desde diferentes planos para lograr una conciliación de intereses que posibilite un manejo diferente de las relaciones de poder en el interior de las comunidades políticamente organizadas.

El presente artículo se propone plantear en primer lugar, la cuestión ambiental y su tratamiento desde el ángulo jurídico-institucional, para luego observar lo incorporado en este campo a nuestra ley fundamental por el constituyente de reforma, la influencia de lo ambiental en la evolución del concepto de gobernabilidad para la democracia, los institutos jurídico-institucionales que deben adoptarse en aras al tratamiento de la temática, para, finalmente, extraer algunas conclusiones generales.

El medio ambiente y su consideración jurídico institucional

Saber qué es el ambiente como objeto de una rama particular del derecho o de funciones dentro de una estructura de gobierno, nos lleva a un terreno de difícil precisión pues se debe tener en cuenta que ella no importa una esfera propia de cuestiones sustantivas. Más bien se refiere a formas complementarias de actividad que se agregan a campos precisos de competencia de otras disciplinas o materias en aras al logro de determinados objetivos. Entre ellos, es fundamental aquél que consiste en obtener una calidad de vida digna o apropiada para los habitantes de una comunidad determinada de dimensiones variables, ya que va desde la esfera internacional hasta la del más pequeño vecindario.

Lo que antecede, si bien aún dice muy poco sobre lo que queremos dilucidar, al menos permite apreciar la vastedad de la cuestión para cuyo análisis ulterior nos abocaremos a observar tanto el alcance de ciertos conceptos, como el sentido de algunas relaciones. La referencia a una determinada calidad de vida que haga al logro de lo que los especialistas consideran como adecuado para el desarrollo de una vida digna de los miembros de una comunidad determinada, nos confronta con la necesidad de definir qué se entiende por ambiente, por ecosistema, por ecología, etc.

El ambiente es un conjunto de elementos naturales, artificiales o creados por el hombre, físicos, químicos y biológicos que posibilitan la existencia, transformación y desarrollo de organismos vivos. Un ecosistema es una unidad básica de interacción de organismos vivos entre sí y sobre el ambiente en un determinado espacio. Los recursos naturales son bienes que se encuentran en la naturaleza, que le sirven al hombre, pero que éste todavía no ha transformado. Constituyen elementos esenciales del ambiente y por ende de todo ecosistema. Su regulación jurídica fue realizada en primer término por el derecho de los recursos naturales, el que los ordenó de manera individual en función de sus usos posibles. La posterior aparición del derecho ambiental surgió de la necesidad de conservar el ambiente a fin de evitar su destrucción y el consecuente riesgo de desaparición de una calidad de vida apropiada. Por conservación entendemos a todas las medidas necesarias para preservar el ambiente y los recursos naturales.

El derecho ambiental se ocupa tanto de las implicancias jurídicas de la ecología, como de todo problema de orden cualitativo que afecte a los recursos o que mengüe de algún modo sus reservas. La legislación que se derive de esta rama del derecho tenderá a evitar la contaminación, la degradación, el agotamiento de dichos recursos. Para formularla se necesitan conocimientos provenientes de la biología, la sociología, el urbanismo, entre otras muchas disciplinas. Esta situación denota su carácter esencialmente multidisciplinario que inclusive se manifiesta en el interior del mundo jurídico, ya que, al irrumpir, el derecho ambiental toma prestado conceptos y principios de muchas otras ramas del derecho, como asimismo transforma o amplía su campo de acción.

El ordenamiento que el derecho ambiental hace de los recursos difiere del realizado por el derecho de los recursos naturales; en tanto el primero los interrelaciona a todos ellos conforme a una lógica que reconoce su necesaria interdependencia y plasma su regulación jurídica a través de una visión omnicomprensiva, en la que aparecen todas las relaciones con los demás elementos de la vida humana que son objeto de normas jurídicas. Si a esta suerte de revisión se agrega la noción de desarrollo sustentable que hoy ubica a la variable ambiental como necesaria en la toma de toda decisión relativa al desenvolvimiento de una comunidad organizada, entonces –prácticamente- no queda sector de actividad humana susceptible de formar parte de una esfera de poder en el cual no aparezca la cuestión ambiental como un componente inevitable.

El derecho constitucional también acusa la influencia de esta nueva rama, cuando, por ejemplo, en los últimos años nace un nuevo derecho humano, aquél que le reconoce al hombre el acceso a un medio ambiente sano y equilibrado. Disposición ésta que, con distintas redacciones, aparece en todas las constituciones del mundo desde la década del setenta y que fue receptada en las Constituciones de las provincias argentinas surgidas a partir de 1986. Esta cláusula tiene numerosas consecuencias en el campo del derecho y del gobierno de las sociedades modernas. Por un lado, importa para el Estado la necesidad de asegurar las condiciones ambientales que les permitan a las personas gozar de este derecho. Por otro, les confiere a ellas un lugar mucho más grande en el gobierno de los asuntos comunes, a través de nuevas formas de participación y de un cierto número de garantías individuales que como la de acceso a la información pública, conllevan una cuota más amplia de control en los asuntos de gobierno.

A partir de lo dicho se puede apreciar la magnitud de la cuestión y la variedad de los tópicos que la componen, al mismo tiempo que se facilita la exposición de algunas ideas que ayudarán a precisar un amplio catálogo de atribuciones. Observamos que la política de prevención comienza con una organización del espacio geográfico, el que deberá ser objeto de un uso acorde con la protección ambiental. Por ello, hoy se habla de ordenamiento ambiental en el marco del planeamiento estratégico general, que no es otra cosa que zonificar el uso del espacio para prevenir la contaminación o degradación de los recursos naturales y los riesgos que para la vida humana generan las actividades que atentan contra su calidad, la salud, etc. La prevención de las consecuencias de la actividad industrial o efecto ambiental de las industrias y de la explotación de los recursos naturales es otro capítulo esencial de toda normativa ambiental.

Esta prevención sólo es posible cuando previamente, apelando a la evaluación del impacto ambiental, se conocen las alteraciones o cambios que una actividad determinada puede provocar sobre el medio. Asimismo, para que los recursos naturales sean objeto de un uso racional se impone el dictado de normas de calidad que establezcan por actividad cuáles son las más altas concentraciones permisibles de contaminantes para el aire o el agua. Todo esto posibilitará prevenir situaciones críticas, llevará a la necesidad de dictar normas en materia de manejo de residuos y a construir plantas para su tratamiento, a definir una política de estímulos fiscales y financieros que impulse a empresarios y productores a tomar prevenciones, etc. Otros tema importante son el de la contaminación por ruidos –sobre todo en áreas urbanas- y el del manejo de residuos peligrosos originados por la producción de energía nuclear.

Creemos que esta suerte de listado menciona las cuestiones más importantes. Sin embargo somos conscientes de que la enumeración podría ampliarse. Por otra parte, debemos destacar que todo lo vinculado con la protección del medio ambiente obliga naturalmente a limitar en la búsqueda del bienestar general, la seguridad y la salud de la población.

La posibilidad de cumplir con todas estas funciones esenciales para el control, la vigilancia y la fiscalización en aras al logro de un objetivo superior, se sustenta en la explicación y efectivización de las responsabilidades de quienes ocasionan daños al ambiente. En consecuencia, el trípode daño-responsabilidad-sanción es un núcleo fundamental para que el Estado cumpla su rol de vigilancia o de policía ambiental. Para que esto se logre deben sancionarse normas especiales de naturaleza procesal, de derecho administrativo y de derecho penal.

El Derecho público argentino

Consideraciones generales

Entre las importantes modificaciones que el constituyente reformador introdujo a los contenidos dogmáticos de nuestra Ley Fundamental figura la incorporación de un segundo capítulo a la primera parte de la Constitución, titulado Nuevos Derechos y Garantías (arts. 36 al 43) y la adición de nuevos incisos al artículo 75 relativos a las atribuciones del Congreso, entre los que queremos destacar: el régimen de los tratados internacionales (incs. 22 y 24) y la denominada nueva cláusula del progreso del inc. 19, entre otros. De este modo se operó, ante todo, un serio cambio en el techo ideológico de nuestra Carta Magna, al agregarse los principales componentes que caracterizan al sistema internacional de los derechos humanos, y, en lo relativo al tema que vamos a desarrollar, la ampliación del catálogo de los derechos con la inclusión de los denominados de tercera generación (arts. 41 y 42 C.N.) o derechos de incidencia colectiva (art. 43 C.N.).

Hemos hecho esta breve mención relativa al nuevo perfil del sistema de derechos y garantías de orden constitucional, pues consideramos que cada uno de sus elementos debe ser necesariamente analizado e interpretado dentro del marco sistémico general en el que se inserta. Queremos destacar que el sesgo reformador en materia ambiental reconoce antecedentes importantísimos en el derecho público de nuestro país, ya que la etapa del constitucionalismo provincial iniciada en 1986 con la reforma de las leyes fundamentales de gran parte de las provincias argentinas, le imprimió al régimen de derechos y garantías contenido en sus respectivos textos un sentido semejante al que más adelante se incluiría en la Constitución Nacional. Es importante destacar el desarrollo que de lo ambiental hacen las constituciones de Chubut, Río Negro, Tierra del Fuego y de la Ciudad de Buenos Aires a través de capítulos especiales y textos que diseñan modelos particularmente amplios y generosos, de conformidad con los postulados de un constitucionalismo francamente garantista y de modalidades avanzadas de democracia participativa.

El artículo 41 de la Constitución Nacional

Acorde con los principios consagrados por la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) y siguiendo la línea adoptada en las constituciones sancionadas desde entonces, el constituyente reformador introdujo en nuestra Ley Fundamental la cuestión ambiental. Así, el art. 41 de la Constitución consagra el derecho de toda persona a un ambiente sano y equilibrado en aras a la obtención de un desarrollo sustentable, conjuntamente con el deber correlativo de preservarlo. Asimismo, se determinan claros mandatos en dirección de las autoridades y se fijan criterios para la distribución de las competencias en el interior del estado federal. La concreción del programa constitucional debe surgir del dictado de normas, de la fijación de políticas, del ejercicio del poder de policía, etc.

El primer párrafo del artículo 41 consagra el derecho humano al medio ambiente al que califica de sano y equilibrado, dos cualidades que engloban las características de las que hablamos con anterioridad. Al mismo tiempo se fija un objetivo en el tiempo -la satisfacción de las necesidades(...) de las generaciones futuras- que pone de manifiesto la incorporación de la noción de desarrollo sostenible que hoy en día ubica a la variable ambiental como necesaria en la toma de toda decisión que haga al desenvolvimiento de una comunidad organizada. En la Constitución se habla de actividades productivas, en realidad se apunta a un modelo de desarrollo que haga viable la vida en el planeta en el presente y en el futuro, según el sentido que las Naciones Unidas y la Unión Internacional para la Naturaleza le dan a la expresión.

La gobernabilidad para el desarrollo sostenible

El cumplimiento de metas tan ambiciosas como las que plantea el logro del desarrollo sostenible requiere organizar estructuras de gobierno aptas para ello y para enfrentar la particular naturaleza interdisciplinaria y multirelacionada de la cuestión ambiental unida al concepto de desarrollo sostenible. Desde la comunidad, el proceso debe verse acompañado con una participación de los habitantes, diferente de la existente en las democracias representativas tradicionales. Es justamente por ello que surgen institutos que posibilitan la intervención de los gobernados en la toma de las decisiones susceptibles de alterar el ambiente. Tal estructura, cuando debe ser ideada para un país en el cual conviven varios centros de poder territorial, exige la creación de formas de coordinación que impidan la superposición de funciones o la actuación anárquica de las distintas autoridades.

La gobernabilidad es la condición necesaria que debe imperar en el interior de una comunidad políticamente organizada para que las decisiones sean acatadas y a su vez se logre una administración eficaz de los intereses generales. Es decir que el cumplimiento por parte de la mayoría de los miembros de una comunidad de una regla de comportamiento socialmente aceptada, reposa en el convencimiento de quienes la observan que ella es legítima, que obliga y que su aplicación redundará en algún tipo de beneficio para la sociedad. Ahora bien, para que esto sea posible deben organizarse canales institucionales aptos para que las personas puedan manifestarse, para que participen. La vida democrática moderna requiere de una intervención cada vez más activa de la población. Se necesita de la participación de los miembros de la comunidad. La idea de que la gente sólo actúa cuando se trata de elegir y luego es gobernada por otros, sin que exista posibilidad alguna de interactuar con los gobernantes, ha quedado agotada; ahora, al concepto de democracia representativa se le agrega el calificativo participativa.

La participación da otro dinamismo al sistema democrático en tanto concede un canal de relación permanente entre gobernantes y gobernados. La actuación conjunta permite que las decisiones sean más razonadas, que sean el producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor los problemas sociales y que se busquen de manera mancomunada las posibles soluciones. La participación permite que se transparente la actuación del gobierno, evitándose de manera efectiva gran parte de los comportamientos corruptos. Asimismo, ante la aparición de conductas reprochables se facilita la asunción de responsabilidades y, eventualmente, la aplicación de sanciones.

En este marco de participación se deben encontrar vías adecuadas para impedir que la destrucción de los ecosistemas provoque a la larga la inhabilitación del planeta. La evolución del concepto de defensa del ambiente ha puesto de manifiesto que la solución no se limita a la actitud de conservar a cualquier precio. La mera conservación puede importar quietismo, no desarrollo; es decir, que por otra vía la subsistencia también se haría imposible para amplias franjas de la población. Enfrentamos una complicada disyuntiva que de un modo u otro produce consecuencias no queridas: si se siguen produciendo y explotando recursos sin tener en cuenta los daños que se provocan al medio ambiente, sobrevendrá, entre muchas otras consecuencias no queridas, el agotamiento de los recursos y, en consecuencia, el fin de la humanidad. Pero, proceder de un modo opuesto, es decir, deteniendo las actividades para preservar los recursos lleva a otro tipo de destrucción.

La preservación del medio ambiente recién cobra una posibilidad cierta cuando se acopla al concepto de desarrollo y lo modifica. El límite a toda acción de desarrollo estaría dado por la no afectación del ambiente, dentro de parámetros previamente establecidos. Esta posición es la que origina la noción de desarrollo sostenible. Este fenómeno -que parece fácil de explicar y de comprender- exige, sin embargo, enormes esfuerzos para ser puesto en práctica. Su aplicación obliga a un trabajo conjunto de los gobiernos y las sociedades y dentro de éstas de los distintos sectores que las componen, a efectos de corregir errores, cambiar actividades, ajustar procedimientos. Todo esto no surgirá por generación espontánea, sino que demandará concesiones y revisiones de parte de todos los sectores involucrados en los distintos procesos de producción, de creación, de educación, de consumo, etc.

Para lograr estos cambios es necesario que quienes se vean obligados a observar y perseguir las transformaciones comprendan y acepten la totalidad del fenómeno. De este modo conseguiremos consenso sobre esta realidad y luego sobre las medidas que haya que adoptar. Nos encontramos en una situación que obliga a renunciamentos, a la necesidad de que cada cual tenga que dar algo. Además cada obra, actividad, acción que se emprenda, deberá efectuarse teniendo en cuenta que no produzca consecuencias negativas para el medio ambiente actual ni en el que les toque a los futuros habitantes del planeta. El carácter intergeneracional o la intergeneracionalidad es una de las características que presenta la

protección del medio ambiente y en particular su vinculación con el desarrollo. Su formulación plantea uno de los desafíos actuales más acuciantes: asegurar posibilidades de supervivencia a nuestros descendientes.

En definitiva, lograr consensos requiere encontrar el modo de compartir el tratamiento de estas cuestiones. Para ello, se deben concretar los canales de participación más adecuados a esos efectos. La materia ambiental y la gestión de los recursos naturales han permitido, a lo largo de las últimas décadas, una presencia ciudadana cada vez más importante en todas las decisiones que atañen a estas dos cuestiones. La legislación y las prácticas de las democracias más desarrolladas así lo demuestran. Esto ha sido posible gracias a un rol muy activo de la sociedad civil, liderado en gran parte por organizaciones no gubernamentales.

El acceso a la información

La publicidad de los actos de gobierno es una de las piedras angulares del Estado de Derecho. Sin embargo, desde los albores del constitucionalismo la concreción de dicho principio por parte de quienes son los naturales obligados a observarlo ha adolecido de serias falencias. En efecto, dar o no dar al conocimiento público un determinado acto de gobierno y su fundamentación ha sido considerado en la práctica una suerte de potestad graciosa, ubicada en la esfera de discrecionalidad de los gobernantes.

Semejante consideración desconoce un hecho fundamental de la realidad consistente en determinar a quien le pertenece la información pública. La definición al respecto no da lugar a muchas alternativas, estamos frente a un saber que por ser público le corresponde a los gobernados y que de ningún modo puede permanecer de manera injustificada en el conocimiento exclusivo de los gobernantes. A través de este mecanismo se posibilita un mayor control de la actuación de los últimos. Pero además de ello, en el marco de una democracia participativa el contar con la información apropiada constituye un requisito sine qua non para poder intervenir desde la sociedad en la marcha del gobierno. Una vieja demanda, el pueblo quiere saber de qué se trata, adquiere acá una magnitud distinta, ya que sólo quien conoce puede participar de manera alerta y eficaz.

El derecho de libre acceso a la información tiene antecedentes muy lejanos en el tiempo. Apareció por primera vez en una Real Ordenanza sueca de 1766 sobre libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la documentación pública. Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 expresa en su artículo 11 que la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres. Pero será en EE.UU donde se sancionará en 1966 la primera ley completa sobre esta problemática. Se trata de la Freedom of Information Act según la cual toda agencia gubernamental debe responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas, informes, etc. dentro de un período limitado. Cada ente debe llevar un índice de la información de alcance público que trate sobre posiciones adoptadas o promulgadas, publicándolo trimestralmente. Estas bases aparecerán en la década del 70 en las legislaciones de Francia, Canadá e Italia.

La constitucionalización del derecho surge en Europa en las leyes fundamentales de Grecia (art. 10), Portugal (art. 268) y España (art. 105). La directiva Nº 90/313 de la Unión Europea de acceso a la información ambiental de carácter público, se ocupa de esta cuestión. Estamos frente a un derecho de incidencia colectiva que actúa a su vez como una garantía de la participación, cuya consagración ha venido de algún modo de la mano de la protección del medio ambiente. La Argentina no ha quedado al margen de este proceso y es así como varias de nuestras constituciones provinciales han incorporado el derecho de libre acceso a la información estatal a sus textos. Entre ellas, las leyes fundamentales de Buenos Aires (art. 28) y del Chubut (art. 13). Es de destacar las experiencias producidas en la materia en esta provincia patagónica cuyo derecho público prevé, igualmente, una ley específica (Ley 3764 de "Libre acceso a las fuentes de información y publicidad de los actos de gobierno").

El acceso a la justicia

Desde su óptica, el derecho constitucional va dando respuesta a una altísima gama de intereses generales, públicos, fraccionados, pero ciertos y con jerarquía, que requieren de una protección de marcado carácter preventivo, tal como es característico en el derecho ambiental y en todo lo relacionado con la calidad de vida de los habitantes. Se trata de una coparticipación colectiva de intereses. ¿Cómo proteger entonces la lesión a los bienes de tipo colectivo? Ingresando los intereses difusos en la jerarquía constitucional. En la especie se tiene parte en un interés colectivo y supraindividual, ello constituye la faz subjetiva de la cuestión. Es decir que si bien no se puede demostrar un perjuicio personal o actual, de todos modos quien participa de esta

suerte de relación consorcial, compuesta por todos los damnificados actuales o potenciales, puede invocar una cuota parte que, en tanto participe en la cuestión, le da derecho a recurrir a la justicia.

El art. 43 de la constitución nacional en su 2º párrafo les reconoce legitimación a tres sujetos diferentes:

a) El afectado. Este término resulta por demás enigmático y dio lugar a diversas interpretaciones. Por una parte, una visión restringida, estima por afectado a aquel que es titular de un derecho subjetivo. Por otra parte, la posición amplia, piensa que una interpretación conjunta de los términos afectado y derechos de incidencia colectiva en general, permite suponer una consagración de la legitimación para actuar a cualquier afectado en reclamo de derechos colectivos. Para el análisis de este tema recomendamos la lectura de El medio ambiente en la nueva Constitución argentina (Walsh, J. R. La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, Año 1, N° 1. 6/12/94).

b) Defensor del Pueblo: su habilitación resulta del papel que cumple este nuevo actor institucional como instancia pública de defensa de los intereses generales. Por lo tanto su potestad de acceder a la justicia en la defensa de intereses colectivos no plantea dificultad interpretativa alguna.

c) Asociaciones registradas: En este punto el proyecto con medio sanción del Senado que reglamentará las nuevas cláusulas constitucionales establecía criterios tan restrictivos que sin lugar a dudas vulneraba la Ley Fundamental. A las limitaciones formales relacionadas con el registro de la organización, se sumaba la exclusión de sindicatos y de partidos políticos. Además, una asociación para poder actuar debía tener por objetivo la defensa de un único interés colectivo. Afortunadamente dicho dictamen fue modificado en Diputados con un criterio de mucho mayor amplitud para nuestra figura.

El amparo, luego de la reforma constitucional del 94 ha obtenido un nuevo perfil institucional que lleva a una importante ampliación de la figura, la que hoy comprende dos tipos distintos: uno de corte individual y otro colectivo. La segunda modalidad constituye per se uno de los aspectos más innovadores de la labor del constituyente de reforma. En efecto, las características de los derechos cuya protección se persigue con su interposición, como así también las consecuencias que ello provoca en materia de legitimación para el acceso a la justicia, llevan a modificar las concepciones tradicionales en la materia. De lo contrario, no se podrían obtener los objetivos perseguidos con su institucionalización, lo que importaría considerar que las normas constitucionales no han sido creadas para ser cumplidas. La relación entre los distintos niveles de gobierno

La problemática ambiental encaminada al desarrollo sostenible requiere de una articulación particular entre niveles de gobierno. Desde el ámbito nacional resulta dificultoso dar cumplimiento al mandato constitucional derivado del párrafo 3º del artículo 41. ¿Cuál será la línea divisoria entre las potestades nacionales y las provinciales? Esta es, de alguna manera, la pregunta del millón. Nos parece difícil su determinación si previamente no existe una base consensuada entre niveles de gobierno. Esta necesidad nos parece auspiciosa en tanto nos ubica en el marco de un federalismo de concertación a favor del cual nos pronunciamos, no sólo por fidelidad con determinadas convicciones, sino fundamentalmente porque creemos que éste es el modelo que asegura mayor eficacia en la aplicación y la observancia de las normas ambientales.

La reglamentación legislativa del artículo 41 no puede concretarse en una única norma, no se trata de una nueva materia a codificar. Este no ha sido el deseo del constituyente, de lo contrario, hubiese incluido la materia ambiental entre los códigos del artículo 75, inc. 12. Pero, además, desde el punto de vista práctico, creemos que este instrumento no se corresponde con las características de la materia ambiental. Consideramos que ella requiere de modalidades que con suficiente elasticidad puedan ir aggiornándose. En consecuencia, será útil la readaptación de estándares a las situaciones cambiantes que imponga cada coyuntura. Por otra parte, creemos que dichos estándares deberán estar contenidos en distintas normas, cada una de las cuales se referirá a los diferentes medios -agua, aire, suelo, etc.- o a materias específicas que requieran un tratamiento por separado, ya sea por su naturaleza o porque importen la reglamentación de tratados internacionales.

En nuestra opinión la cláusula ambiental de la constitución requiere una tarea en distintos tiempos. En primer lugar, se debería dictar una suerte de ley general, que fundamentalmente abarcara las siguientes cuestiones:

- Política ambiental argentina

- Instrumentos de la Política Nacional del Ambiente.
- Autoridad de aplicación
- Determinación de competencias.
- Procedimientos para la resolución de conflictos interjurisdiccionales.

También consideramos de incumbencia nacional lo relativo al daño ambiental, la responsabilidad y los seguros especiales. Pero, por sus características creemos conveniente que estos aspectos sean objeto de una norma particular. Es igualmente de la competencia del Congreso nacional determinar los delitos ambientales que, a nuestro criterio, deberían formar parte de un capítulo especial del Código Penal.

Por último, luego de elaborada la norma general, se podrá comenzar a trabajar sobre cada materia especial. Y, para cada una de ellas deberán determinarse los presupuestos mínimos. Tarea que ya no ofrecerá serias dificultades, pues los eventuales escollos deberían zanjarse aplicando los criterios contenidos en la norma general, los que habrán sido objeto de una concertación intrafederal y, por tanto, contarán con el consenso necesario para legitimar y hacer aplicables las reglas que se dicten en consecuencia.

El municipio constituye una comunidad ideal para la participación y la gestión ambiental tendiente al desarrollo sustentable. Esto es así porque sin lugar a dudas cuando los grupos sociales son más pequeños, sus miembros se encuentran directamente interesados e involucrados en las cuestiones que se suscitan en su interior. Dentro de una familia o de un club barrial, cada integrante experimenta el deseo natural de participar de un modo u otro en la toma de las decisiones, o de colaborar en la solución de los problemas que se produzcan. Todo integrante del grupo sabe que los problemas colectivos no le son ajenos y que la solución de esas cuestiones está ligada, de alguna manera, a su propia suerte, a su destino. El municipio, por sus dimensiones y por la relación de proximidad que se da entre su población y las cuestiones a resolver, posibilita una mayor y más espontánea participación de sus habitantes en los asuntos públicos. Además, en la órbita municipal, el ciudadano puede vivir de manera directa el funcionamiento de las instituciones de gobierno. Esta mecánica también guarda una necesaria proyección con los niveles supra-nacionales, donde debe considerarse especialmente la necesidad de conciliar los aspectos de tratamiento global, dada su trascendencia, con los de formato local que coadyuvan a lograr un proceso de toma de decisiones más participativo y hacen más efectiva la aplicación de tales decisiones.

Lo dicho hasta aquí nos lleva a expresar que sólo la búsqueda de modelos que conjuguen elementos orientados a concertar y construir consensos básicos permitirá consolidar en Argentina la problemática del desarrollo sostenible. Asimismo, es dable destacar la importancia de las instituciones y de la modificación de sus actuales modalidades para caminar en tal dirección. En ese sentido, los distintos sectores del gobierno y de la sociedad deben emprender una labor conjunta que los comprometa en la lucha por un objetivo del que depende la subsistencia de la especie humana en el planeta.

*Director Ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).