

INDICE

INDICE	1
AGRADECIMIENTOS	3
INTRODUCCION	
1- IMPORTANCIA DEL TEMA	4
2- REFORMA DE LA CONSTITUCION	6
3- DEFINICIONES BASICAS	7
CAPITULO UNO: EL ENFOQUE ECONOMICO DEL PROBLEMA AMBIENTAL	
I- INTRODUCCION	9
II- ASPECTOS SALIENTES DE LA CARACTERIZACION DE LOS RECURSOS NATURALES	9
1- DERECHOS Y DERECHOS DE PROPIEDAD	11
2- EXTERNALIDADES	14
3- FALLAS DE MERCADO	14
4- BIENES PUBLICOS	15
5- INSTRUMENTOS DESTINADOS A RESOLVER EXTERNALIDADES	15
CAPITULO CINCO: CENTRALIZACION VERSUS DESCENTRALIZACION EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS AMBIENTALES	
I- INTRODUCCION	18
II- LA TEORIA DE FINANZAS PUBLICAS Y EL MANEJO JURISDICCIONAL DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES	19
1- REVELACION DE PREFERENCIAS Y JUSTICIA INTERGENERACIONAL	19
2- CUENTAS NACIONALES	20
III- DETERMINACION DEL NIVEL JURISDICCIONAL ADECUADO DE PROVISION DE BIENES AMBIENTALES	21
1- ASIGNACION DE POTESTADES TRIBUTARIAS	22
2- ASIGNACION DE INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS	23
3- FEDERALISMO REGULATORIO	24
4- APORTES AL DEBATE	25
CAPITULO TRES: TRATAMIENTO INTERNACIONAL DE PROBLEMAS AMBIENTALES	
I- INTRODUCCION	27
II- REFLEXION SOBRE MECANISMOS UTILIZADOS PARA RESOLVER CONFLICTOS AMBIENTALES INTERNACIONALES	27
1- DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL	28
2- CONSIDERACIONES ECONOMICAS DE ESTOS MECANISMOS	29
III- REVISION DE LOS DOCUMENTOS CONSIDERADOS ELEMENTALES DE LA NORMATIVA DE APLICACION SUPRANACIONAL	31
1- PRINCIPIOS QUE CONSAGRAN	32
2- MECANISMOS PARA EFECTIVIZAR LOS ACUERDOS	37
IV- REVISION DE LA NORMATIVA REGIONAL	38
1- LOS PROCESOS DE INTEGRACION Y SUS POSIBLES EFECTOS EN EL PATRON DEL PROBLEMA AMBIENTAL DE CADA PAIS	38
2- COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA	39
3- NAFTA	41
4- MERCOSUR	42
5- CONCLUSIONES	42
CAPITULO CUATRO: UNA PERSPECTIVA DE LA LEGISLACION AMBIENTAL NACIONAL	
I- INTRODUCCION	44
II- CONCEPTO DE LEGISLACION AMBIENTAL	44

D05

III- ANALISIS DE LA LEGISLACION AMBIENTAL DE NIVEL NACIONAL	45
1- LEGISLACION PROPIAMENTE AMBIENTAL.....	45
2- LEGISLACION SECTORIAL DE RELEVANCIA AMBIENTAL.....	46
3- LEGISLACIÓN DE RELEVANCIA AMBIENTAL CASUAL.....	48
IV- ANALISIS DE LA LEGISLACION DE NIVEL FEDERAL	50
1- CONSTITUCIONES PROVINCIALES Y SUS REFORMAS DEL AÑO 1994. LOS CASOS PILOTO DE SANTA CRUZ Y BUENOS AIRES.	50
2- LEGISLACIONES ESPECIFICAS	51
3- CONCLUSIONES.....	55
<u>CAPITULO CINCO: EL FEDERALISMO AMBIENTAL EN EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ</u>	
I- INTRODUCCION.....	56
II- EVALUACION DE LA SITUACION	56
1- PARQUES NACIONALES	57
2- DIMENSION INTERNACIONAL DE LA MATERIA.....	58
3- PARQUES PROVINCIALES.....	58
4- CONCLUSIONES.....	60
BIBLIOGRAFIA.....	64
<u>ANEXO</u>	
MAPA 1:.....	66
MAPA 2:.....	67
MAPA 3:.....	68

AGRADECIMIENTOS

Dr. Elizagaray, Atilio. Director Ejecutivo Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.

Dr. Navajas, Fernando. Director de Tesis.

Dr. Chisari, Omar. Lector Crítico.

Arq. De Vido, Julio. Ministro de Economía y Obras Públicas de la Provincia de Santa Cruz.

Consejo Agrario Provincial. Provincia de Santa Cruz.

Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Santa Cruz.

Dr. Iacomini, Hector. Profesor adjunto de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L.P.

Ing. Campagna, Enrique. U.T.N. Regional Santa Cruz.

Prof. Maillo, Gloria.

INTRODUCCION

1- IMPORTANCIA DEL TEMA

En nuestro país se han estudiado diversas facetas del Federalismo: la política: consagrada en el Art. nro. 1 de la Constitución Nacional: que adopta para la Nación la forma de gobierno representativa, republicana y federal; unido al Art. nro. 5, que asegura el régimen municipal; lo que establece en la Argentina tres niveles de gobierno: Nacional, Provincial y Municipal. Según este régimen, las provincias son las titulares originarias de los poderes públicos, delegando ciertas y determinadas potestades en el gobierno nacional.

La faceta económica, que a diferencia de la anterior, no restringe su atención sólo a previsiones legales, sino que amplía el campo de estudio a estructuras de gobierno¹ con un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de los servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de estos servicios por los residentes en las respectivas jurisdicciones.

Pero, no se ha analizado la faceta ambiental, lo que no es de extrañar ya que es un tema que hasta hace muy poco ni siquiera en su dimensión corriente era tratado; el común de los argentinos no lo percibía como problema. A esto le podemos encontrar diversas explicaciones basadas en: la enorme oferta de suelos agrícolas y una densidad de población muy baja, que han contribuido a reducir el impacto ambiental de las actividades económicas; la alta productividad natural del ecosistema pampeano ha permitido siglo y medio de explotación productiva con una baja intensidad de insumos, lo que se traduce en un menor impacto ambiental; la notable estabilidad del medio físico, debido la ubicación geográfica, geología y relieve del país.

Buena parte de nuestros problemas ambientales son de crecimiento constante -pero poco perceptibles-, de largo plazo y tienden a pasar desapercibidos; con mayor razón en un país caracterizado en las últimas décadas por el estancamiento y la inestabilidad: tasas de inflación de 300% anuales, implican que la tasa a la que la sociedad debía descontar el futuro era muy alta.

Las políticas macroeconómicas suelen aportar lo suyo, ya que incluyen muchas veces objetivos referidos al aumento del nivel del producto o el incremento de la tasa de crecimiento. Esto, a veces conduce a que las medidas de estímulo de la economía inducen un incremento del nivel de polución y aumentos en la tasa de extracción de los recursos naturales. La tasa de explotación de los recursos naturales puede tender a crecer cuando los países tienen dificultades de balance de pagos. Por una parte los países tratan de incrementar las exportaciones presionando sobre los recursos naturales de que disponen. Por otro, limitan sus importaciones; esto puede producir los efectos de reducir tanto la incorporación de tecnología contaminante, como la tecnología de limpieza y control de polución.

Este efecto ha sido seguramente de especial relevancia a partir del comienzo de la llamada "crisis de la deuda", que ha afectado a las economías latinoamericanas durante la última década; en la mayoría de estos países la deuda externa es en su mayor parte una deuda de los gobiernos, los que han enfrentado innumerables dificultades para solventar sus gastos debido a la reducción de sus ingresos y a las limitaciones al crédito tanto en los mercados domésticos como internacionales. Es lo que se ha dado en llamar "brecha fiscal", determinada por la imposibilidad de conseguir fondos a cualquier tasa de interés. Este proceso fue acompañando por una progresiva reducción de la provisión de bienes públicos o sociales².

Dadas estas características la Argentina se ha singularizado por una notable dependencia respecto de la oferta de recursos naturales, verificándose paralelamente una muy baja percepción de los procesos de deterioro ambiental y enormes rigideces para incorporar el manejo ambiental entre las variables significativas del cálculo económico.

¹ Definición de Gobierno Federal de Oates (1977).

² A causa de que en la protección de la salud ambiental, los gobiernos han actuado tradicionalmente vía impuestos, subsidios o a través de su política de gastos (ya sea de mantenimiento como de capital) invirtiendo en bienes destinados a la protección del medio ambiente. La "brecha fiscal" opera obligando a la limitación de estos últimos gastos. En esas condiciones, la capacidad de esos gobiernos para controlar los niveles de polución y contribuir a la preservación de los recursos naturales es muy limitada.

Todo esto, inmersos en un contexto mundial donde la materia hacia tiempo que estaba siendo plenamente tratada. Es verdad que fueron los países desarrollados, los que le dieron impulso al tema, a partir de las demandas que la población fue estableciendo a medida que se evidenciaba un deterioro creciente de la calidad de vida en los centros urbanos, producto principalmente de la contaminación. Desde entonces han estado polarizadas los argumentos en el marco de las relaciones Norte-Sur, las discusiones científicas se ubicaron en cada extremo, por un lado el informe Meadow del Club de Roma sobre "Los límites del crecimiento", de 1972, que recogía muchas ideas del incipiente movimiento ecologista en los países industrializados³.

La perspectiva opuesta se instrumentó por encargo de la Fundación Bariloche en Argentina, con investigadores provenientes de países en desarrollo. Como lo subraya su título "Los límites de la miseria", las prioridades fueron muy distintas, pues se basaban en la división entre países ricos y pobres, dependientes. Los grandes problemas de las naciones en vías de desarrollo eran la pobreza y el subdesarrollo; la explosión demográfica se derivaba de ellos.

Desde la óptica actual, el dilema insoluble de esa polarización consiste en que las soluciones derivadas de ambos estudios desembocan forzosamente en una catástrofe: ambos acabarían por acentuar en el Norte y en el Sur potenciales destructivos en escala planetaria. El crecimiento cero postulado en el modelo de Meadow tendría secuelas incalculables para los pobres en los países en desarrollo y conflictos por el reparto de las riquezas entre las naciones; un desarrollo continuo acorde con el modelo de Bariloche llevaría a un deterioro constante hasta la destrucción del equilibrio ecológico.

Tomando en cuenta este entorno, el informe publicado en 1987, elaborado por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, por decisión de la Asamblea General de la ONU, y encabezado por la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland, resulta notable por la postulación de principios superadores de los planteamientos anteriores. El informe se denominó "Nuestro futuro común", y la Comisión estaba formada por integrantes del Norte, Sur, Este y Oeste, que lo aprobaron por unanimidad. La vinculación del desarrollo a la problemática ambiental constituye su mérito. Para un desarrollo sustentable, que es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, deben incorporarse consideraciones de orden económico y ecológico en la toma de decisiones. La ecología ha dejado de ser una tarea nacional o regional, para convertirse en un problema global. La necesidad de conjurar los peligros ecológicos obliga a intercambiar opiniones con los países menos avanzados y, a revisar a fondo la correlación ambiente-desarrollo. El desconcierto imperante sobre las teorías del desarrollo refleja una crisis global. El objetivo y el sentido histórico de las sociedades modernas están en entredicho: el desarrollo ha dejado de ser un problema exclusivo de los países que aún no lo alcanzan.

De todos modos este llamado a la superación de antinomias, debe a su vez salvar la ambigüedad que significa este concepto de Desarrollo Sustentable, se debe llegar al consenso con respecto de que costos supondría alcanzar este "desarrollo", quien debe hacerse cargo de ellos. Por esto, con la denominada "Cumbre de la Tierra", celebrada en Río de Janeiro en 1992, se pretendió transmitir un mensaje al mundo de que de no mediar una mejor gestión del medio ambiente, el desarrollo será imposible, y si no se acelera el desarrollo de los países pobres, las políticas ambientales no surtirán efecto.

La Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, preparó un documento titulado "Nuestra propia Agenda", con vistas a esta conferencia de Río, donde destaca que...

..."esta región dispone de los recursos naturales y del potencial humano que podrían sustentar un desarrollo de largo plazo. Con un 8% de la población del mundo, posee un 23 por ciento de la tierra potencialmente arable, un 12% de los suelos cultivados, un 17% de las tierras para crianza, un 23% de los bosques (46% de las selvas tropicales) y un 31% del agua superficial utilizable".

Enuncia también en uno de sus puntos la riqueza biótica de la región...

"...aproximadamente un 74 a 86 por ciento de todas las especies existentes en el planeta, están concentradas en los bosques húmedos tropicales. Solo 1,7 millones de especies han sido identificados hasta ahora, de un total estimado por los

³ Ese documento alertaba contra el agotamiento de los recursos naturales a raíz del crecimiento exponencial de la población mundial y de la producción industrial del planeta. No diferenciaba entre regiones o naciones, el mundo aparecía como un todo, no se abordaba por separado los problemas del Sur pobre.

más conservadores entre 5 y 10 millones. Las predicciones más moderadas sobre extinción de especies en los bosques tropicales latinoamericanos, sugieren que en el año 2000 podrían alcanzar aproximadamente al 10% de la biota total⁴.

El panorama descripto revela como el mundo depende cada vez más de bienes globales comunes. Esto quedó puntualizado en la "Cumbre de la Tierra", tras décadas de presenciar el deterioro de la calidad del medio ambiente en aras del crecimiento económico, finalmente los responsables de las políticas están tomando conciencia de las vinculaciones fundamental y potencialmente positiva entre ambos aspectos. La humanidad debe aprender a vivir dentro de las limitaciones que presenta el entorno físico como proveedor de insumos y como "sumidero" de desechos.

Este sinceramiento global, aunque no haya sido completamente satisfactorio para todos, sirvió también en el país para una concientización. En la sociedad argentina se produce un reacomodamiento de temas que le interesan, esta se moviliza desde hechos que se perciben como cotidianos: que se quiera utilizar a la Argentina como depósito de residuos tóxicos provenientes de países desarrollados, cuando en el país no hay estimaciones globales acerca de la producción de la propia industria local⁵. Este se podría decir que es un tema que causó mucho impacto dada su difusión por los medios. Otras cuestiones menos "urbanas" también están siendo puestas sobre el tapete: la erosión, que en distinto grado ocupa hoy en la Argentina⁶; la deforestación, que se realiza para implantar agricultura y ganadería, y para forestar con especies de rápido crecimiento, hoy los bosques nativos solo cubren 35,5 a 32,5 millones de hectáreas⁷.

2- REFORMA DE LA CONSTITUCION

Es por todo esto que tampoco sus representantes lo habían plasmado de la manera que las circunstancias presentes lo exigen. Constitucionalmente se contaba con la Constitución de 1853, que lógicamente, no logró incluir ninguna mención referida al cuidado y protección de los recursos naturales o el entorno físico y paisajístico, dado que la cuestión ambiental no era considerada ni bajo tal denominación ni con la integralidad con que ahora se entiende. Esta estructuración nacional reservó para el gobierno federal unas pocas cuestiones entendidas hoy como materia ambiental (recursos hídricos, minería), en tanto y en cuanto tuvieran relevancia económica en su papel de materias primas. En otras cuestiones (ejemplo: fauna) el tema está enmarcado en las facultades concurrentes del gobierno nacional y de las provincias, por lo que cuando se quiere legislar sobre los aspectos ambientales se hace necesario utilizar el mecanismo de leyes de adhesión.

Las diversas interpretaciones a las que dió lugar la Constitución Nacional, encontraron siempre elementos que pudieron ser identificados como tácitas invocaciones a la preservación del ambiente, al uso racional de los recursos naturales o a la necesidad de una gestión ambiental acorde con los objetivos pautados por los constitucionalista de 1853. De todos modos las interpretaciones podían ser muy arbitrarias, lo que explicaba la necesidad de la inclusión de normas explícitas referentes a esta materia. Agregado a esto que tampoco existía una ley marco o ley federal destinada a la preservación, mejoramiento y defensa del medio ambiente. Nos encontrábamos en la situación de ser uno de los países

⁴ Las tasas actuales de extinción de los países desarrollados son bajas en comparación con la de los bosques tropicales, ellos se debe no solo a la menor diversidad natural sino en gran parte al hecho de que lo que se podía extinguir ya desapareció por presiones de la industrialización y por guerras que abarcaron continentes enteros.

⁵ En el Area Metropolitana de Bs. As. se ha estimado que 1.200.000 toneladas, ingresan anualmente al circuito de basura en forma de sólidos peligrosos, barros tóxicos y solventes diluidos, de las que 75% es producido en los partidos industrializados del Conurbano, y que unas 600.000 tn./año⁵ de residuos fabriles no ingresan al "circuito oficial" y se vuelcan clandestinamente en arroyos del Conurbano y en basurales no habilitados. Estas son estimaciones propias del organismo encargado de la disposición de residuos domiciliarios de esta área, mediante el sistema de relleno sanitario (CEAMSE).

⁶ 46.392.000 millones de hectáreas, y en los próximos veinte años es predecible que dado su alto potencial productivo se controle la erosión en parte de los suelos de la zona Pampeana, pero en la Puna, la Patagonia Extrandina y el Monte, se habrá incrementado en aproximadamente 20%, es decir, 4,5 millones de ha.

⁷ Datos de IFONA, para los años 1987/88 es decir menos de un tercio de la existencia original: 106 millones de ha.

más atrasados de América Latina⁸ en cuanto a la incorporación de la problemática ambiental en la legislación nacional. En cambio, las provincias (Córdoba, Neuquén, Río Negro) que renovaron sus constituciones luego de la restauración de la democracia en 1983, si dieron acogida a esta problemática, no solo en sus constituciones, sino también en diversos cuerpos legales.

La maduración de tantos factores, rindió sus frutos con la reforma de la Constitución del año 1994, que estableció en el nuevo artículo 41: ...

...**"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 complementarlas, sin que alteren las jurisdicciones locales.

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

El otro artículo relevante a la cuestión federal es el nro. 124 in fine:...

"... Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

Podemos hablar a partir de ahora de un nuevo nacimiento del Federalismo Ambiental en nuestro país, no es que antes no existiera por no tener reconocimiento constitucional, ya que somos un país formalmente federal, pero como el trabajo va a señalar si nos atuviéramos a la definición económica de federalismo que dimos, no ha podido haber toma de decisiones que respondan a requerimientos de habitantes de jurisdicciones específicas, en tanto y en cuanto los recursos más importantes (económicamente los principales han sido: hidrocarburos e ictícolas), no estaban en manos de las provincias. A estos efectos, como también advierte Oates:...

"...las provisiones constitucionales, pueden dar lugar a un proceso de toma de decisiones públicas en el cual los intereses locales tienen un peso relativamente más alto en las actuaciones públicas que afectan fundamentalmente al bienestar de los residentes locales".

Un factor determinante de la consolidación del federalismo, es el fortalecimiento de las autonomías provinciales, devolviéndole estos esenciales recursos económicos a los entes preexistentes a la unidad federativa, se está dando un importante paso.

3- DEFINICIONES BASICAS

En este nuevo articulado de la Constitución, se cita terminología como: "ambiente sano", "utilización racional de los recursos naturales", "dominio originario de los recursos naturales", es por esta profusión de conceptos, que para avanzar debemos clarificarlos. Según el Diccionario de Economía Moderna del MIT (1986), los recursos naturales corresponden a todos los fenómenos materiales de la naturaleza que están dentro de las fronteras de las actividades humanas; hasta el momento, las que se extienden a 4 millas bajo la superficie terrestre y a 12 millas sobre ellas.

La definición jurídica, es que se entiende por recursos naturales, los bienes de la naturaleza en cuanto no han sido transformados por el hombre y puedan resultarle útiles. Se considera tales a las aguas, los yacimientos minerales, a la atmósfera y el espacio circundante, a la fauna y flora silvestre, a las bellezas escénicas o panorámicas, a la corteza terrestre y a la energía que estos elementos producen en forma espontánea.

⁸ Países como Brasil que incorporó la cuestión ambiental con la reforma constitucional de 1985. Perú, da cabida al derecho al ambiente sano en la Constitución de 1979. México, sancionó en 1988 la "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente", de la misma manera que Guatemala en 1986.

Pueden considerarse diferentes tipos de recursos naturales: no renovables, tales como los yacimientos mineros, en los cuales la reproducción del stock es absolutamente imposible dado el conocimiento tecnológico. La no renovabilidad está entonces ligada a la tecnología disponible, y la inclusión de un activo natural en esta categoría puede ser variable con el progreso científico y tecnológico.

En el caso de los recursos renovables, la renovabilidad es en general limitada y está, casi siempre, condicionada por la disponibilidad de una cantidad mínima de existencia del stock sin la cual no es posible regenerar la especie. Aparece así una característica especial de muchos de estos recursos: la función de producción incluye como argumento el stock corriente disponible del mismo recurso.

Es conveniente ver a los recursos ambientales como un grupo particular que no incluye a los agotables, admitiendo que el agotamiento de un recurso no renovable no es en sí mismo un problema ambiental a menos que su extracción o procesamiento entrañen efectos ambientales (o modifiquen el paisaje) como ocurre, por ejemplo, con el proceso de combustión de hidrocarburos.

CAPITULO UNO

EL ENFOQUE ECONOMICO DEL PROBLEMA AMBIENTAL

I- INTRODUCCION

En este capítulo nos introduciremos en el análisis de los aspectos económicos de los recursos naturales. Hemos visto el vacío que existía a nivel constitucional, cuando de cuestiones ambientales se trataba, esto además se reproducía en el otro nivel de la pirámide jurídica: las leyes. No podemos hablar entonces de la existencia de una política ambiental. Recién ahora que se ha abierto el debate en torno a esta problemática, es que podemos plantearnos que temas debe contemplar la legislación ambiental. Las preguntas relevantes a la materia que nos ocupa serían: ¿es válido el análisis económico en esta cuestión? y, asimismo ¿sobre qué puntos nos hace reflexionar que las otras ciencias no nos aproximan?

La economía siempre tuvo inserción en este campo, porque el problema del agotamiento de los recursos naturales corresponde a la escasez de un elemento necesario para la vida y la producción. Desde este punto de vista ha sido un tema siempre presente en la historia del pensamiento económico⁹.

Consecuentemente, el pensamiento económico predominante en los países industriales, giró en torno al problema de la asignación de los recursos productivos considerados escasos, trabajo y capital. La naturaleza, como factor productivo, fue virtualmente ignorada en el análisis por considerarla de oferta "infinita", disponible para ser utilizada, explotada, modificada y, en general, instrumentada para lograr el objetivo de satisfacer las necesidades y deseos materiales de la humanidad.

Esto fue así por lo menos hasta promediar la década de los años setenta, que es cuando comienza a aceptarse que la actividad económica, sin la cuál los seres humanos tendríamos dificultades para subsistir, no puede desarrollarse sin producir cambios en el ambiente y que estos cambios son usualmente, en mayor o menor medida, dañinos para el mismo; desde ese cambio en la perspectiva del análisis económico, puede decirse que los recursos naturales (renovables o no, incluidos los ambientales) son activos y por ende, comparten las características de todos los otros bienes que pueden acumularse y, adicionalmente, utilizarse en el proceso productivo. Presentan, sin embargo, características propias que les otorgan una marcada especificidad.

II- ASPECTOS SALIENTES DE LA CARACTERIZACION DE LOS RECURSOS NATURALES

Estamos en condiciones de contestar nuestra primer pregunta. Por tener los activos ambientales, la característica de recursos económicos, y por el hecho de que su utilización y disponibilidad dependa de decisiones económicas, es que se admite la incorporación válida del análisis económico y del de otras disciplinas sociales, además del tradicional estudio a partir de las ciencias físicas o biológicas. Pero esto no de una manera inconexa, el tema ambiental no lo admite, es más, se enriquece la discusión, cuando asimilamos conocimientos de otras ciencias.

Lo anterior podemos apreciarlo, cuando entrando de lleno a la contestación de nuestra segunda pregunta, empecemos por señalar como primer punto la existencia de una interrelación entre recursos ambientales y producción, tan importante como evidente, al aparecer los primeros ligados a recursos naturales (mares, ríos, bosques, fauna, suelos) de crucial participación en el proceso productivo. Pero además las ciencias físicas nos apuntan una vinculación más indirecta, donde el proceso de producción-consumo económico no se agota tan fácilmente como se presenta en el análisis económico estándar.

⁹ Muchos han sido los autores que han realizado referencias en sus obras. **Malthus** (1798) ya hacía mención al problema de la escasez de recursos alimentarios. Frente a una población que crece en una progresión geométrica, la producción de alimentos solo lo hacía en progresión aritmética. Asimismo **Ricardo** (1817) analizó esta cuestión desde el punto de vista del agotamiento de las tierras fértiles y de los recursos minerales, expresando que, cada vez se irían explotando aquellas tierras y yacimientos de menor calidad, hasta que el crecimiento quedara estancado. **John Stuart Mill** (1857) planteó el problema en términos de hacia donde conduciría el progreso y cuál sería el destino de la humanidad cuando éste se detuviera.

Y lo establecen a través del enunciado de la "Primera ley de la termodinámica". Cuando la materia y la energía son usadas, no se destruyen sino que se transforman: todo lo que se saca del medio ambiente vuelve necesariamente a él, aunque transformado en volumen y peso; en términos económicos, el ciclo materias primas-producción-consumo no culmina en esta última etapa, sino que continúa en la producción, procesamiento y abandono de desechos sobre el ambiente y el mismo proceso económico.

"Segunda ley de la termodinámica". A diferencia de los recursos materiales, los recursos energéticos no pueden ser reciclados. Inherente al uso de una fuente de energía está la pérdida a través del calor y, debido a que es imposible concentrar la energía, lo que se designa como "entropía" (energía disipada o tendencia al desorden del sistema); una vez agotada, la fuente de energía cesa para siempre de ser un recurso (la diferencia entre recursos energéticos y ambientales es que estos pueden regenerarse parcialmente, aunque los peligros de desaparición y de insustituibilidad están presentes).

Un llamado de atención de la primer ley es que la capacidad de regeneración que tienen los recursos ambientales depende del "entorno" del cual ellos se nutren, del ecosistema de que forman parte. Una propiedad básica de este ecosistema es que presente condiciones favorables al proceso natural de regeneración. Ejemplos típicos son las poblaciones animales en general, la tierra, los bosques, el agua (lagos, lagunas, manantiales, aguas subterráneas), la atmósfera, las costas marinas. Cada uno de esos recursos encierra problemas que le son específicos; sin embargo un aspecto unificador es la presencia de *efectos stock*.

Durante algún tiempo la acumulación de stock de un recurso ambiental puede ser tanta que, de hecho el recurso se considere libre. Con el correr del tiempo y el cambio de necesidades, el consumo del recurso aumenta y el stock disminuye, pero todavía la comunidad lo sigue percibiendo como un bien libre hasta que llega un punto en que se percibe la posibilidad de sobreexplotación. El efecto stock es el que nos pone en alerta, sobre el peligro de daño crónico del medio ambiente¹⁰.

Llegamos a una situación en que los niveles de polución pueden empeorar la capacidad de la naturaleza (o del cuerpo humano) para asimilar y remediar el daño causado. Y aquí nos encontramos con un escollo sumamente difícil de sortear, y que constituye por ello una de las principales características de los recursos ambientales: la *imprecisión* con que están definidos y medidos los efectos físicos y no físicos de su utilización. En última instancia, eso se traduce en indeterminaciones en la evaluación costo-beneficio de las decisiones referidas a ellos. Si a todo esto le agregamos la existencia de umbrales "biológicos", la *incertidumbre* se torna muy preocupante.

Recientemente se ha reconocido que muchos recursos ambientales, como las selvas tropicales, tienen una valuación económica más compleja que los bienes económicos tradicionales. En efecto, puede descomponerse su valor económico en tres componentes básicos:

* **Valor de uso:** es el valor obtenido del flujo de "servicios" corrientes que del consumo directo o utilización física, no física o por vías indirectas. Lo subdividimos en valores de uso directo o consumible (alimentos, biomasa, salud, especies, etc.); y valores de uso indirecto, que son los beneficios funcionales (funciones ecológicas, regulación de las tormentas).

* **Valor de opción:** es el valor asociado a mantener la posibilidad de ejercer el valor de uso, que puede ser inalcanzable tanto por razones de oferta como de demanda. Lo subdividimos en valores Supply-side, que está vinculado con la garantía de acceso a un recurso ambiental en peligro de agotamiento por caída de oferta; y valores Demand-side, que es el valor asociado con la garantía de acceso a un recurso que hoy no valoro pero que mañana pueda valorar.

* **Valor de existencia:** es un valor de preservación, derivado del conocimiento de la existencia permanente, basado por ejemplo en convicciones morales, sin ninguna imputación de valor de uso presente y futuro (altruismo hacia especies animales y forestales).

¹⁰ Ejemplo de esto encontramos en el efecto invernadero, debido principalmente a la acumulación de dióxido de carbono. La destrucción de la capa de ozono, por otro lado estaría originada en la acumulación de gases con contenido de cloro. El daño causado por las precipitaciones ácidas sobre los lagos, la vegetación y los suelos es una función de la deposición acumulada.

El punto aquí es que esta incertidumbre y riesgo que se genera, afectan la disponibilidad de recursos naturales más allá de lo que es habitual en bienes económicos reproducibles (para los que hasta cierto punto existe reversibilidad tecnológica) debido a que para estos el valor de opción es cero.

Como estos conceptos nos señalan, hay usos múltiples de los recursos ambientales, que muchas veces compiten entre sí. Tomemos el ejemplo de los bosques: proveen madera y, conjuntamente, insumos fármaco-químicos; pero también como "productos conjuntos" proveen un hábitat para un "pool" genético en constante evolución, influyen el clima regional o mundial y, finalmente, protegen la conservación del suelo. Esto hace que el valor de un bosque sea muy superior al valor de los productos de apropiación directa y uso inmediato. La biodiversidad encierra un valor de opción por el uso de plantas en aplicaciones beneficiosas. Primero, porque estas especies pueden consumirse directamente, o ser una fuente de productos químicos naturales; segundo, porque pueden proveer información o ideas que indiquen formas de desarrollo de productos químicos sintéticos y compuestos (como ocurrió en el caso de la aspirina); tercero, debido a que pueden ser la fuente de información genética que permita el desarrollo de nuevas técnicas en biotecnología¹¹.

Otro aspecto que no debe olvidarse, es la discusión del problema de equidad intergeneracional que trae aparejada la explotación de recursos naturales. Por una parte, siendo activos que pueden acumularse o utilizarse inmediatamente, no puede descuidarse este tema, tanto por los efectos stock como por los referidos a la biodiversidad. En la "votación colectiva" sobre el uso de los recursos, las generaciones futuras no están representadas y, por lo tanto, existirían potenciales importantes redistribuciones entre generaciones, si, como es de esperar, es difícil que exista "altruismo generacional"¹².

Por otra, involucran aspectos de equidad distributiva. Los recursos naturales pueden exhibir una relación de complementariedad con las actividades de subsistencia de los pobres (en particular en los países subdesarrollados) y actúan como mecanismos de protección frente a situaciones críticas¹³.

1- DERECHOS Y DERECHOS DE PROPIEDAD:

EL PROBLEMA DE LA PROPIEDAD SOBRE LOS RECURSOS NATURALES

Si bien en muchas circunstancias el problema ambiental responde a un desconocimiento de las relaciones causales (se ignora el daño que se provoca) o no se puede apreciar científicamente el efecto pleno, menos aún su impacto en el futuro; en general éste obedece a que los derechos de propiedad sobre los recursos no están definidos, o a que los derechos nominales no son respetados en la práctica. Se ha planteado la existencia de diferentes regímenes de propiedad sobre los recursos naturales: propiedad común y propiedad privada individual.

En el caso en que la firma que extrae el recurso, posee un derecho de propiedad sobre éste, el cual está claramente definido, es decir, existe un dueño del recurso, el propietario intentará maximizar el valor presente neto del flujo de beneficios a lo largo del tiempo, extrayéndolo a una tasa óptima, en la mayoría de los casos, pues es capaz de visualizar todos los costos relevantes de su acción. En general, no es este régimen de propiedad el que desencadena la sobreexplotación de algún recurso.

¹¹ Un ejemplo reciente es el caso del "taxol", un producto químico derivado de plantas que a partir de 1985 comenzó a usarse como compuesto anticancerígeno con resultados exitosos en un 50% en casos de pacientes con cánceres de mama muy avanzados.

¹² Este aspecto será más ampliamente tratado en el capítulo dos.

¹³ En América Latina y el Caribe el talar y quemar el bosque para abrir pequeñas parcelas de cultivo, es una práctica prehispánica que aún perdura. La cubierta vegetal en los bosques y selvas tropicales apenas si tiene unos pocos centímetros de espesor. Ello significa que su capacidad de producción es mínima. Una vez desmontado el suelo solo produce unas pocas cosechas. Agotados los suelos, el campesino opta por abandonar la parcela (que será inexorablemente erosionado por el agua y el viento) y, abrir otro claro en el bosque. La selva lacandona (sudeste de México) cubría en 1974 una extensión de 13.588.230 ha. la tala, roza y quema ha provocado la pérdida de más de 500 mil hectáreas de suelos de la región -datos de 1979-

El problema de la posible extinción de una especie o el agotamiento de un recurso energético, es más probable encontrarlo cuando existe un número determinado de agentes económicos que tienen acceso libre a un recurso ambiental de propiedad común, del cual se pueden extraer recursos de valor económico, aparece aquí el denominado "problema de los comunes". Como todos los agentes pueden hacer lo mismo y la cantidad que uno consume no implica necesariamente (dentro de cierto rango de disponibilidad) que algún otro deje de consumir, aparecen incentivos para una sobreexplotación de los recursos. Ocurre que mientras el beneficio del uso del recurso, por ejemplo por la vía de la producción, va directamente al productor, los costos se reparten entre un número elevado de agentes. Así, cada agente expande su uso del recurso hasta que el beneficio marginal del mismo se iguala con el costo marginal "percibido", que es el costo marginal dividido entre todos los agentes económicos (bajo el supuesto que los costos se distribuyen de modo uniforme). En su decisión, dada la forma descentralizada de la misma, cada agente decide su uso del recurso tomando como dadas las acciones del resto; este comportamiento da lugar al denominado "equilibrio no cooperativo"¹⁴.

En efecto, visto de otro modo, quienes toman las decisiones acerca del uso de esos recursos pueden generar con su accionar un daño por el cual no deben pagar (al menos no en su totalidad), ya que los costos que involucra el deterioro ambiental ocasionado se transfieren al resto de la sociedad, sin que exista la obligación de efectuar un pago compensatorio a los damnificados. En consecuencia, al no ser asumidos estos costos por quienes los originan, no existe incentivo alguno que induzca a cambiar su comportamiento hacia una actitud más cuidadosa del medio ambiente, a pesar de que ellos pudiera resultar socialmente deseable¹⁵.

Dos características de este resultado son, por un lado, que el mismo no implica necesariamente la "tragedia de los comunes" entendida como el agotamiento total del recurso y, por otro lado, que el mismo no coincide, por lo general, con la eficiencia económica. La posibilidad de un agotamiento absoluto dependerá de cada problema en particular; pero dado que los agentes económicos enfrentan los costos (aunque en forma distorsionada) de sus decisiones, estos pueden actuar limitando el uso de los recursos antes de su agotamiento total.

Para entender mejor estos problemas, debemos analizar como interactúan las leyes de evolución biológicas y las leyes del mercado, cuando las hacemos trabajar bajo el supuesto de la evolución de los recursos naturales.

Buena parte de la literatura sobre el manejo de los recursos naturales renovables ha basado su análisis sobre el concepto de **Máximo Rendimiento Sostenible (MRS)**, es decir, aquel nivel de extracción máxima compatible con un nivel poblacional constante (explotándolo a perpetuidad), admitiendo que si ese excedente no es capturado el crecimiento del stock alcanzará la capacidad máxima compatible con el medio ambiente: la "capacidad de acarreo".

El MRS puede ser una noción útil y operativa cuando la explotación indiscriminada pueda llevar a la sobreexplotación de un recurso, de manera de poner en peligro su existencia. Pero no por ello se le han dejado de plantear objeciones, tanto desde el punto de vista biológico como económico. Desde la perspectiva económica, cabe notar que no tiene en cuenta relaciones de costo/beneficio, ya que el nivel de explotación correspondiente al MRS será óptimo solo para algunas combinaciones de precios, costos de explotación y tasa de interés, pero no para otras¹⁶.

¹⁴ Se define como aquel conjunto de acciones (elegidas del modo recién descripto) en donde ningún agente tiene incentivos para modificar su acción elegida dadas las acciones del resto de los agentes.

¹⁵ Consideremos el ejemplo del "efecto invernadero". La combustión privada de combustibles fósiles provoca un aumento del nivel de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera; esto genera nubes de color oscuro que absorben el calor solar, aumentando la temperatura promedio. Los agentes económicos no tienen incentivos para restringir el uso de combustibles contaminantes, en tanto que no es posible establecer y garantizar derechos de propiedad a un individuo o industria a partir de la subdivisión de la atmósfera en "parcelas de aire libre", para que autorregule su acción contaminante.

¹⁶ En cuanto a los aspectos biológicos el concepto de MRS es difuso si el problema, como ocurre habitualmente, es uno de especies múltiples. La pesca es una actividad que constituye un ejemplo claro de esta observación, ya que muchas veces la captura de una especie implica necesariamente la captura no deseada de otras. Por otra parte, la palabra sostenible es ambigua ya que presupone un comportamiento más o menos predecible del recurso, cuando es conocido que muchas especies tienen un comportamiento altamente aleatorio o catastróficos.

Un concepto alternativo, es el de **Óptimo Rendimiento Sostenible**, aunque presenta la dificultad de requerir la definición de óptimo. Una alternativa razonable es adaptar el óptimo económico, calculado sobre la base del criterio de la maximización del valor presente del rendimiento económico neto. En ese caso el propietario del recurso (renovable o no) vería el stock como un activo de capital, del que esperaría rendimientos similares a la tasa normal de retorno de los demás activos. Ajustaría entonces su stock hasta aprovechar todos los arbitrajes intertemporales.

Esta aproximación, es la que subyace en el llamado **Primer Teorema Fundamental de la Economía de los Recursos Naturales** (Hotelling -1931-): el stock del recurso se ajustará hasta conseguir que la tasa de crecimiento de su precio más su tasa de crecimiento natural se igualen con la tasa de interés (o costo de oportunidad del capital financiero)¹⁷. Este resultado es aplicable no sólo a recursos naturales sino a cualquier tipo de capital¹⁸.

Pero, tal como mencionáramos más arriba, muchos recursos no están sujetos a esta "ley de Hotelling"¹⁹ debido a que son de propiedad común y de acceso abierto, es decir, cualquier firma podría entrar a explotarlos sin regulación en principio.

El **Segundo Teorema Fundamental de la Economía de los Recursos Naturales** (enunciado por H.S. Gordon -1954-), predice un equilibrio bionómico (biológico-económico) entre el recurso y la industria extractiva, que ocurrirá al nivel de stock para el cual el flujo de rendimiento iguale al costo de explotación (en el largo plazo la renta se "disipa"). Presupone libre entrada y salida de las firmas a la explotación de los recursos (es decir, mercado de capitales perfecto, competencia perfecta a nivel de mercado del producto y rendimientos constantes a escala en la tecnologías extractiva) y una curva de crecimiento natural del recurso de forma regular.

En realidad, la explotación de acceso abierto puede considerarse como un caso límite de administración privada óptima, con tasa de descuento infinita, ya que el acceso abierto elimina los motivos conservacionistas (existiría una externalidad de mercado intertemporal).

La dinámica poblacional (en el caso de un recurso como los cardúmenes) estará guiada entonces por la interacción de dos reglas. Por una parte, la regla de evolución biológica corregida por el uso humano (tasa de crecimiento natural menos tasa de extracción) y por otra una regla económica que define la tasa de explotación. Esa regla económica (en general expresada como una ecuación diferencial) corresponderá a las condiciones de disipación de la renta en un contexto de libre entrada y propiedad común, o a una condición de maximización del beneficio privado (para el propietario único) o de la utilidad social cuando se trate de un recurso de propiedad social.

De hecho, no puede descartarse la existencia de una brecha ecológica, es decir de una incompatibilidad entre la sostenibilidad ambiental del ecosistema y la estructura económica corriente, incompatibilidad que no puede resolverse a través de los instrumentos disponibles²⁰.

¹⁷ A partir de este teorema pueden identificarse dos efectos importantes. El efecto descuento o de activo inferior, según el cual el aumento de la tasa de interés induce una tendencia a la liquidación del stock (piénsese en la actitud de los balleneros en el caso de un recurso de propiedad común o de los ganaderos y el ciclo de retención/liquidación), y el efecto extracción, que tiende a estabilizar el stock por aumento del costo de captura (si escasean las ballenas por sobreexplotación, las que quedan son cada vez más costosas de capturar).

¹⁸ Es así que esta regla ha sido enunciada de manera independiente en numerosas ocasiones: la ley de Faustmann (1853) de explotación de bosques es un caso particular de la ley de Hotelling. El problema de la explotación óptima de bosques involucra, sin embargo, la determinación de las estrategias óptimas de "adelgazamiento" cuando el recurso está conformado por árboles de distinta edad y especie.

¹⁹ Un resultado adicional de Hotelling, muy conocido en la literatura, es el de que un monopolio (a nivel de mercado del producto) es en general más conservacionista que una industria extractiva de libre entrada, porque iguala la tasa de crecimiento del ingreso marginal (no del precio) con la tasa de interés menos la tasa de crecimiento del stock.

²⁰ Las "brechas" en economía hacen referencia en general a desequilibrios que no pueden corregirse a través del mecanismo de precios.

2- EXTERNALIDADES

Como se ha expuesto en el punto anterior, la evolución y disponibilidad de los recursos naturales se ven afectadas por las acciones de los agentes económicos quienes, por vía de externalidades unidireccionales, recíprocas o globales generan problemas que son específicos para algunos y comunes a muchos agentes; esas externalidades pueden manifestarse tanto en el área del consumo como en la de la producción.

En base a esto se puede realizar una clasificación de externalidades que apunta a identificar el número de "generadores" y de "víctimas", es decir de agentes contaminadores y de víctimas:

Cuando tenemos un generador y una víctima, nos encontramos con externalidades del tipo:

* Unidireccionales. Graficaremos con un ejemplo de texto: la producción en una piscifactoría, la cantidad de toneladas de truchas dependerá de los factores de producción que esta controla, pero a su vez está influenciada por las decisiones de producción que toma la papelera situada río arriba (la tecnología que esta utiliza influye en la calidad de agua que utiliza la piscifactoría).

* Bidireccionales. Es el caso anterior "uno a uno", pero cuando los efectos son mutuos. Requiere la coordinación de víctimas para la solución más adecuada al problema, consideremos el ejemplo de la biodiversidad.

Cuando tenemos muchos generadores y muchas víctimas, nos encontramos con externalidades del tipo:

* Multidireccionales. Se precisa de la coordinación de generadores. Veamos el ejemplo del agua subterránea, en general, los acuíferos explotados tienen una recarga, lo que alimenta el stock de agua almacenada y una descarga natural (o artificial por extracción mediante pozos), que hace disminuir el stock. Se debe mantener un determinado nivel de agua, porque si no el stock se reduce, y el nivel descenderá, lo que acarrea más energía e inversiones en infraestructura por cada unidad que se extraiga, además del potencial riesgo de avance de la salinización.

* Recíproco o Global. Requiere la coordinación de ambas partes. Tomemos el caso del recalentamiento.

La importancia del número de agentes involucrados en la externalidad se debe a que ello introduce características de bien (o mal) público; esto es, aumenta la dimensión de las interdependencias entre los agentes, quienes no pueden alterar o negociar un cambio en la intensidad del uso de recurso. Los problemas de "free-riding" (el oportunismo, es decir, los incentivos para no participar en el financiamiento de un cambio en el nivel de uso del recurso porque de todos modos se realizará) y las consiguientes dificultades para la revelación de preferencias individuales dentro de un grupo, los costos de negociación y de implementación de acuerdos hacen mucho más compleja la solución con respecto al caso "uno-a-uno".

3- FALLAS DE MERCADO

La existencia de externalidades nos ofrece interesantes cuestiones para analizar, ya que los teoremas que postulan la existencia de un equilibrio competitivo o que garantizan que el equilibrio de mercado implica una asignación eficiente de recursos, exigen que no existan externalidades del tipo comentado. Cuando hay efectos externos, se producen las fallas del mercado, por lo que no se garantizan ni el equilibrio, ni la eficiencia.

Esto porque para que el mecanismo de precios pueda mostrar cuales son los proyectos más rentables, es necesario que se desarrollen transacciones entre los agentes, de manera que se puedan expresar las valoraciones que los individuos les asignan a los recursos.

Pero, ¿cómo realizar transacciones cuando no existe un mercado en el cual se puedan producir las negociaciones?. Nadie puede vender algo que no pueda ser objeto de su propiedad. En este sentido

cuando no existen derechos de propiedad no se pueden comprar o vender derechos para la utilización del recurso.

Entonces, el mecanismo de mercado en una economía no regulada falla, al no reflejar en este tema la escasez de los recursos involucrados: estos se utilizan en forma gratuita como si continuaran siendo bienes libres, cuando en realidad ya han dejado de serlo, dado que para asegurar su disponibilidad en determinadas condiciones de calidad se deben sacrificar recursos en alguna otra actividad. En otro términos, el costo social que implica el uso de tales recursos (el que enfrenta la sociedad) difiere del costo privado (el que pagan quienes generan el daño ambiental) dando lugar, en general, a una sobreexplotación de estos recursos.

4- BIENES PUBLICOS

La correlación del tema, nos ha dejado en un punto donde está claro que el mercado no puede resolver la totalidad de los problemas económicos y, lo que es más importante en este contexto, no puede funcionar eficazmente en presencia de externalidades, para corregir estas imperfecciones aparece la intervención del Estado. Lo hará por medio de diversos mecanismos, lo que en definitiva desemboca en el Presupuesto y en la noción de bienes públicos o sociales. Su definición comúnmente se delinea por oposición al concepto de bienes privados.

La razón básica para la provisión de bienes sociales²¹, no consiste en que la necesidad de estos bienes sea percibida de una forma colectiva, en tanto que para los bienes privados lo sea de forma individual, ya que tanto los bienes públicos como los privados están incluidos en los mapas de preferencias de los particulares. La diferencia surge más de que los beneficios que producen los bienes sociales no se limitan al consumidor en concreto que adquiere el bien, como es el caso de los bienes privados, sino que se encuentran disponibles también para otros consumidores. En otras palabras, el consumo de estos productos por varias personas es *no rival*, o de *consumo conjunto*²², a diferencia de los bienes privados que son de consumo individual (o rivales en el consumo).

El mecanismo de mercado está bien adaptado a la provisión de bienes privados. Se basa en el intercambio y éste se puede producir únicamente cuando existe un título exclusivo de la propiedad que se va a intercambiar. La aplicación del *principio de exclusión* tiende a ser una solución eficiente. Este no es el caso de los bienes públicos, es ineficaz la aplicación de dicho principio, ya que la participación de un consumidor no reduce el consumo de otro²³.

5- INSTRUMENTOS DESTINADOS A RESOLVER EXTERNALIDADES

El debate económico sobre la solución de las externalidades se ha dado fundamentalmente en el campo instrumental, presentándose como un problema de elección de instrumentos de política adecuados a los fines de controlar los recursos. Los dos paradigmas que han sustentado las posiciones en el debate, son por un lado el enfoque de finanzas públicas originado en Pigou (1946) que enfatiza el uso de impuestos y subsidios para corregir divergencias entre costos privados y sociales; y por otro lado, la

²¹ La Función de Asignación tiene entre otras funciones esta provisión, de allí que será tratada con más profundidad en el capítulo segundo.

²² Algunos bienes y servicios pueden ser usados o consumidos en forma conjunta y simultánea por muchos usuarios sin sufrir menoscabo en su calidad o cantidad, mientras que otros solo sirven para el consumo individual; es decir si los usa un comprador ya no están disponibles para que los consuma otro. Un pescado y un corte de pelo son ejemplos de un bien o servicio sujetos a consumo individual. Comparemos este caso con la defensa nacional, la protección que recibo de las Fuerzas Armadas no impide de ningún modo la protección de que dispone mi vecino; su consumo de ese bien no está menoscabado por el mío.

²³ Hay casos de consumo rival, pero la exclusión aún siendo apropiada no es factible, y esto porque la exclusión es un problema de costos más que de lógica; resulta viable o inviable según el grado en que los costos para hacerla cumplir sean relativamente bajos o altos.

literatura originada en Coase (1960) que enfatiza el rol de los derechos de propiedad (mal definidos) detrás de los efectos externos y la capacidad de las partes de negociar y resolver en forma eficiente los mismos.

Cronológicamente, entonces el primer método propuesto es del tipo intervencionista, y consiste en gravar con impuestos la actividad productiva del agente contaminante, o subsidiarlo por la reducción de efluentes contaminantes. Este tipo de métodos aparece dentro de la idea general de quien contamina paga (Polluter Pays Principle -PPP-). Los problemas que genera son informativos y administrativos para fijar impuestos, esto porque se parte de la noción básica que se deben corregir las señales de precios que reciben los agentes económicos, de modo tal que el precio refleje las consecuencias ambientales de sus acciones, o sea los contaminadores se deberían sentir inducidos a "internalizar" el costo social pleno de su actividad polucionadora. Pero, previo a esto la evaluación de los beneficios sociales resultantes de la protección ambiental, puede ser una tarea compleja, ya que las autoridades necesitarán fijar de algún modo la calidad ambiental deseada, y deberán estimar el impuesto unitario que inducirá a los agentes económicos a reducir las emisiones en la cantidad necesaria para alcanzar la meta propuesta, y esto puede llevar un largo proceso de aproximaciones sucesivas.

El enfoque alternativo al de Pigou para conseguir alcanzar el óptimo social, parte de la intención de Coase de demostrar que, si se cumplen determinadas condiciones, no resulta necesario, ni tan conveniente, ningún tipo de intervención para alcanzar la externalidad óptima. Basta una correcta definición de los derechos de propiedad y que los costos de transacción sean bajos, para que las partes mediante libre negociación conduzcan a la sociedad a un óptimo. Pero, si se diera esto, no existirían problemas con los recursos naturales. Hay en este tema una imposibilidad de crear mercados. Por otro lado, en sociedades modernas con economías de alto nivel tecnológico, los costos de transacción y litigios son muy altos (incluyendo los costos de información sobre con quién hay que negociar ciertos derechos, ejemplo: la contaminación).

Además de los problemas inherentes a cada uno de estos enfoques, existen problemas o críticas comunes a ambos paradigmas entre las que se pueden resaltar dos relativamente importantes. La primera es que el debate entre estas posiciones a llevado a enfatizar demasiado la disyuntiva "fallas de mercado versus fallas de gobierno" como una cuestión dicotómica; esto ha originado cierto reduccionismo analítico que no ha permitido avanzar en cuestiones de desarrollo institucional y de instrumentos apropiados. En segundo lugar, los paradigmas se han construido sobre el ejemplo de externalidad unidireccional "uno a uno" como caso básico, dejando sin explorar las otras interacciones ilustradas anteriormente; ello es relativamente grave ya que en general las conclusiones del examen del caso básico no son fácilmente trasladables a los otros casos.

Una visión más moderna de la "mezcla" de instrumentos destinados a resolver externalidades reconoce elementos mixtos que aprovechan las ventajas informativas de la descentralización y el control más seguro derivado de un mandato centralizado.

Si nos apoyamos en incentivos basados en el mercado, contaremos entre los instrumentos directos²⁴ a: 1) cobros por efluentes: consiste en imponer un gravamen por unidad de descarga de contaminantes en el medio ambiente.

2) permisos comerciables: bajo este esquema, la autoridad fija un límite máximo de la emisión agregada de contaminantes y, o bien asigna de algún modo los permisos individuales de emisión, autorizando a los generadores a negociarlos posteriormente entre ellos, o bien se distribuyen mediante un proceso de licitación. Las diferencias tecnológicas entre las firmas son las que favorecerán la aparición de un mercado para estos permisos.

3) sistema de reembolso de depósitos: consiste en el pago de un depósito por la producción y/o comercialización de productos que representan una amenaza potencial para el medio ambiente. Cuando se evitan los efectos contaminantes, mediante el retorno de los productos o de sus residuos, se lleva a cabo un reembolso.

²⁴ Mediante un instrumento directo se aborda directamente el nivel de daños o emisiones, en tanto que los instrumentos indirectos obran a través de otras variables.

Entre los instrumentos indirectos contamos con: impuestos y subsidios a insumos/productos; y a subsidios a sustitutos e insumos que alivian la contaminación.

Nos encontramos también con los clasificados bajo el rótulo de "Mandato y control". Estos se asemejan a ordenes o restricciones a los agentes económicos. Se traduce en los instrumentos directos bajo la forma de una reglamentación de emisores (cuotas no transferibles y específicas en razón de la fuente); y en los instrumentos indirectos, bajo la reglamentación de equipos, procesos, insumos y productos.

Si se postula la producción o gastos gubernamentales, se pueden utilizar tanto instrumentos directos: gastos de purificación, limpieza, eliminación de desechos, cumplimiento de reglamentos y organismos. Como instrumentos indirectos, entre ellos, el fomento del desarrollo tecnológico.

Se torna llamativo encontrar, en la práctica, un sesgo de los reguladores hacia mecanismos directos o de mandato y control, cuando la teoría económica da muestras claras de su inferioridad respecto a instrumentos más descentralizados. Esta práctica responde en gran medida a errores de sobregulación y de tipo burocrático. Pero también es un indicio de que las conclusiones de eficiencia económicas ilustradas en la literatura tienden a ser simplistas ante lo que implica un proceso de toma de decisiones detrás del control ambiental.

Aún cuando la motivación principal de un proceso de control ambiental sea la eficiencia económica, las opciones de acción o política ambiental que se deban tomar, en la práctica se realizarán sobre una base de atributos de los cuales el uso de incentivos económicos descentralizados será solo uno más. En numerosos casos prácticos, sobre todo aquellos que involucran problemas críticos de contaminación y que requieren una acción rápida, el nivel de control del problema ambiental resulta ser el atributo más importante y anterior a cualquier consideración sobre el uso de incentivos económicos.

En principio, el nivel adecuado de control de un problema ambiental es el daño que se estaría realizando sobre el medio ambiente²⁵. Pero el problema práctico reside en que el referido daño es a menudo muy difícil de medir en forma exacta: algo que no se observa con exactitud pierde un atributo esencial para ser variable de control. De este modo, la "carga" del control se posiciona sobre la emisión de las sustancias que se supone ocasionan el problema: las políticas de control directo se refieren al de esas emisiones, es decir es control directo de lo que se cree causa el problema ambiental.

De todos modos, la contribución a la política de control ambiental que se ha originado en la literatura económica y que ha tenido impacto visible sobre las políticas de diversos países, es que partiendo de esquemas donde se han tratados de controlar las relaciones²⁶ entre el daño ambiental y el nivel y tasa de emisión de las sustancias que se presumen lo ocasionan; la introducción de una mayor flexibilidad por la vía de incentivos económicos, ha permitido un tratamiento más eficiente del problema ambiental. Más eficiente, en términos de balancear beneficios (dados por la reducción del daño ambiental) y costos sociales.

²⁵ Esta y otras distinciones dependen, además, del tipo de problema ambiental que se enfrente. La literatura tiende a distinguir entre problemas ambientales comunes o globales, como los del calentamiento atmosférico, la biodiversidad, etc.; problemas de agotamiento de recursos naturales como los bosques, la calidad de la tierra, etc.; y problemas que caen dentro de la categoría de contaminación ambiental y que involucran diversos recursos (principalmente el agua y el aire). Dentro de estos últimos adquieren especial importancia aquellos que afectan directamente a la salud humana.

²⁶ Existen otras relaciones, como entre las emisiones de sustancias y la utilización de aquellos insumos o materiales que la originan -emisión/imput-; y entre la utilización de los insumos asociados a la emisión de sustancias y el nivel de producción de bienes que resulta de esos insumos -insumo/producto-. Los niveles de control indirectos son los que tratan de influir sobre estas relaciones.

I- INTRODUCCION

Cuando al comienzo de este trabajo decíamos que la faceta ambiental del Federalismo no había sido estudiada, ya se dejaba entrever que iba a ser necesario echar mano de alguna rama de la economía, que sí dispusiera de una teoría más desarrollada sobre la cuestión. De tal modo accedemos al Federalismo Fiscal, para así poder hacer aplicación de ello en el tema que nos ocupa.

Comenzaremos por remontarnos a lo que podríamos considerar como las "fuentes", de un camino iniciático sobre Federalismo: las Finanzas Públicas, analizando la utilización en especial de la llamada rama de asignación, ya que en esta podemos realizar el ejercicio de tratar de ubicar cada uno de los tipos de recursos naturales, con la consiguiente identificación de sus beneficiarios, lo que nos va a determinar el nivel de responsabilidad apropiado para proveerlo. En esto concluiría nuestra búsqueda de respuestas al interrogante de la centralización o la descentralización, luego de reflexionar sobre sus pros y contras.

Las Finanzas Públicas estudian el proceso ingreso-gasto llevado a cabo por el Estado, empleado éste como un instrumento para obtener los fines que se propone. Se ha discutido la necesidad de la utilización de esta herramienta, pero como señala Musgrave...

"...el mecanismo de mercado por si solo no puede realizar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos..."

El conjunto de razones que explican esto son las siguientes:

1- La afirmación de que el mercado conduce a una utilización eficiente de recursos (produce lo que los consumidores desean y lo hace de la forma más barata) se basa en la condición de mercados competitivos de factores y productores. Por tanto no debe haber obstáculos a la libre entrada y consumidores y productores deben tener un conocimiento total del mercado. La regulación gubernamental u otras medidas pueden ser necesarias para asegurar estas condiciones.

2- Con mayor generalidad, los acuerdos e intercambios contractuales necesarios para el funcionamiento del mercado no pueden existir sin la protección y refuerzo de una estructura legal prevista por el gobierno.

3- Incluso si existe la estructura legal y se suprimen los obstáculos a la competencia, las características de producción o consumo de algunos bienes son tales que no pueden ser provistos por el mercado. Surgen problemas de "externalidades" que conducen al "fallo de mercado" y requieren la corrección pública, sea por la vía de la provisión presupuestaria, del subsidio o de la penalización impositiva.

Estos objetivos que hemos descripto están clasificados en lo que se conoce como las "**Ramas de las Finanzas Públicas**", que desde Musgrave (quién propuso esta clasificación) se distinguen así: a) Función de Asignación, se incluyen la provisión de bienes sociales, o públicos; o el proceso por el cual el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. También pueden ser consideradas parte de esta función, las políticas de regulación. O sea, es la encargada de dar respuestas a los problemas que nos ocupan. Por esto es la que se examinará con detenimiento a continuación.

b) Función de Distribución, los valores sociales pueden requerir ajustes en la distribución del ingreso entre los distintos grupos sociales o regiones que resultaría del funcionamiento espontáneo del sistema de mercado.

c) Función de Estabilización, es la utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos.

II- LA TEORIA DE FINANZAS PUBLICAS Y EL MANEJO JURISDICCIONAL DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

La Función de Asignación, parte de la proposición, como se ha visto, de que determinados bienes (a los que nos referiremos aquí como bienes sociales o públicos, diferentes de los bienes privados), no pueden proveerse mediante el sistema de mercado, es decir a través de transacciones entre consumidores y productores individuales.

El problema consiste en como debería el gobierno determinar la cantidad de estos bienes que se ha de proveer. El rechazo del pago voluntario por los consumidores no es la dificultad básica, sino que esta reside en decidir que clase y cantidad de un bien social debería suministrarse y cuanto se debería pedir que pagara un consumidor determinado. Puede resultar razonable establecer que el consumidor pague por los beneficios que reciba, como es el caso de los bienes privados. Pero esto no resuelve el problema; la dificultad radica en como valora estos beneficios el que los recibe.

De la misma forma que los consumidores individuales no tienen motivos para ofrecer pagos voluntarios al productor privado, tampoco tienen motivo para revelar al gobierno en que grado valoran el servicio público. Si yo soy solo un miembro de un gran grupo de consumidores, la oferta total disponible para mí no se ve afectada de un modo significativo por mi propia contribución. Los consumidores no tienen motivos para declarar que servicio es realmente valioso para ellos, a menos que tengan la seguridad de que los demás van a hacer lo mismo. Por consiguiente, no serviría para nada establecer los tributos sobre una base de voluntariedad. Las personas preferirían disfrutar como usuarios gratuitos (*free-riders*) de lo que otros les facilitan. Es necesaria una técnica diferente por la que puedan determinar la oferta de bienes sociales y la asignación de su coste.

En esta situación el proceso político entra en escena como sustituto del mecanismo de mercado. Es necesario establecer el voto por medio de elecciones en lugar del voto monetario. Ya que los electores saben que se hallarán sujetos a la decisión del sufragio (sea por mayoría simple o por cualquier otra regla electoral), creerán que les interesa escoger de manera que el resultado se sitúe lo más próximo posible a sus propias preferencias. La toma de decisiones por los electores se transforma en un sustituto de la revelación de preferencias mediante el mercado y la obtención de las participaciones en los costos que se decidan deben ser aplicadas por la vía del sistema fiscal.

1- REVELACION DE PREFERENCIAS Y JUSTICIA INTERGENERACIONAL

Si realizamos el ejercicio de aplicar estos conceptos a los recursos naturales, en el caso de los que son "bienes públicos"; debemos fijar nuestra atención en que, además de que los resultados de la votación no complacerán a todas las personas por lo que solo puede esperarse que se aproximen a una solución eficiente; en esta votación no están representadas las futuras generaciones: lo que la sociedad extraiga en el presente no estará disponible para su uso mañana; por lo que el planificador de la economía debe enfrentar, además de los problemas referidos, los aspectos relativos a la *justicia intergeneracional*, atendiendo a estas cuestiones:

A- cuánto extraer hoy para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales, sin comprometer la supervivencia de las futuras;

B- en qué magnitud y en qué bienes acumular para compensar a las generaciones futuras de la pérdida ocasionada.

Por ello, se debe elegir un criterio de justicia intertemporal. Una razón para que esto haya ocurrido es porque la discusión de la medición del daño ocasionado al medio ambiente (por la polución originada en actividades del presente, la eliminación de especies que reduce la biodiversidad o la reducción de sus stocks para el futuro -elefantes, ballenas, yacimientos-) no se ha incorporado aún de manera consistente en las Cuentas Nacionales.

Si nos detuviéramos a observar como es el proceso de apreciación de cuentas de una empresa privada, veríamos que estas no pueden concentrar la atención únicamente en el beneficio corriente de la actividad productiva, sin tener en cuenta la evolución de sus activos. En ese sentido, cuando una firma quiere crecer, al tomar sus decisiones de inversión, intenta llevar a un máximo no la tasa de crecimiento de sus activos monetarios por actividad productiva sino, más bien, la tasa de crecimiento de su riqueza total definida como la suma de sus activos monetarios y físicos (evaluados a sus precios sombra, es decir, al valor de su contribución marginal a los beneficios futuros descontados a la tasa de costo de oportunidad de los fondos).

2- CUENTAS NACIONALES

Un procedimiento similar al de las empresas privadas debería utilizarse cuando un país evalúa sus cuentas nacionales. Concentrar todo el énfasis en el valor del Producto Bruto Interno equivaldría, a nivel de la firma, a considerar solo los resultados corrientes sin observar que ocurre con la evolución de sus activos.

Sin embargo, la mejora en la contabilización requiere de una estimación, la contribución futura de los recursos no consumidos hoy, utilizando alguna hipótesis de valor y alguna tasa de descuento de los flujos de producto bruto de todos los períodos del horizonte.

Se reconoce actualmente la necesidad de incorporar a la contabilidad nacional la variación neta de los recursos ambientales, estimados según algún conjunto de precios sombra. La razón es que el ingreso nacional evaluado utilizando la metodología tradicional contiene una serie de falencias, como tener un indicador de crecimiento "sostenible" de largo plazo. Por una parte, los costos incurridos en la protección del medio ambiente se tratan como una adición al producto cuando los incurre el gobierno y, en cambio, se los considera gastos intermedios cuando los realizan las empresas. Por otra, la extracción de los recursos no renovables (tales como combustibles fósiles y minerales) no se resta del ingreso corriente por la degradación de los recursos renovables (tales como bosques, recursos pesqueros, agua).

Si bien, las Naciones Unidas han estado trabajando para integrar el impacto ambiental a su sistema de cuentas nacionales, existen algunas propuestas destinadas a corregirlas estimativamente mientras tanto no se llegue a una conclusión definitiva sobre su estructura. Una de las ideas corrientes es el uso de cuentas "satélite" que complementen las mediciones del PBI y del ingreso nacional. Esta orientación intentaría entonces evaluar un Producto Nacional Neto, que supondría la existencia de precios contables que asegurarían que los pequeños proyectos que incrementen el producto bruto interno, también aumenten el PNN²⁷.

El efecto sobre el crecimiento estimado podría ser muy significativo si los países incluyeran los cambios en los recursos naturales en el cómputo de sus ingresos. Es probable que el crecimiento actual del ingreso per cápita esté siendo alcanzado en un buen número de países subdesarrollados vía el deterioro de su base de recursos naturales. La estimación de los precios sombra se realiza actualmente utilizando dos metodologías. Según el método de la función de producción debe capturarse solo el valor de uso del recurso (aunque su precio pueda ser superior de hacerse consideraciones sobre las preferencias). Esta técnica se fundamenta en el hecho de que tales recursos son insumos en la producción hogareña. La segunda metodología es la llamada de valores de opción, ya mencionada, que toma como aspectos básicos de la valuación a la incertidumbre sobre sus valores de uso futuros y a la irreversibilidad.

Aparece como evidente que el procedimiento de corrección contable sería menos interesante si se tratara de un recurso natural indispensable para el futuro, sin el cual el proceso económico no pudiera continuar. En este caso, el descuento intertemporal pierde sentido, porque estamos hablando que se encuentra comprometida la supervivencia de la especie humana. Entonces, el criterio social de

²⁷ Las estimaciones corrientes del PNN están basadas en general sobre conjuntos de precios sesgados en la medida en que los precios imputados a los recursos ambientales son usualmente cero y, por ende, el beneficio social de los proyectos que degradan el ambiente son más bajos que los beneficios que realmente se les imputa.

explotación intertemporal de un recurso natural (renovable o no renovable) requiere de dos etapas previas de análisis.

Por una parte, la evaluación de la viabilidad del proceso económico futuro para distintos niveles de disponibilidad del recurso, un aspecto vinculado a la incertidumbre tecnológica, y de la capacidad del capital físico construido por el hombre de sustituir el capital natural. Por la otra, la determinación de un criterio ético referido al uso inmediato o la preservación, criterio que incluya las leyes económicas de largo plazo.

Analizando entonces la cuestión desde una perspectiva ética, el planificador social puede o no conocer las probabilidades de existencia de la humanidad en el futuro o bien debe actuar como si el mismo pudiera pertenecer a cualquiera de las generaciones incluidas en el proceso de planificación²⁸.

Un criterio de justicia alternativo²⁹, nos dice que el planificador persigue el objetivo de seguridad de que una vez revelado el verdadero estado de la naturaleza su arrepentimiento sea mínimo, la única política optimal será la estabilización del consumo a lo largo del tiempo. Es decir, la política de acumulación de capital físico y natural debe ser tal que lleve a estabilizar el consumo per cápita a lo largo del tiempo.

La llamada "regla de Hartwick" (1977), el Tercer Teorema Fundamental de la Economía de los Recursos Naturales, está basada sobre estas ideas. Admitiendo que el capital físico producido y el natural son sustituibles, de manera que aunque el natural tienda a cero no supere nunca un umbral crítico, y suponiendo que la tecnología agregada de la economía presenta rendimientos constantes a escala, la regla de Hartwick dice que para estabilizar el consumo per cápita basta acumular en el recurso físico todas las rentas producidas por el recurso natural. Ese resultado, como se observa, depende fuertemente de la hipótesis sobre el tipo de tecnología y de la capacidad del capital de producción humana de sustituir el capital ofrecido por la naturaleza.

III- DETERMINACION DEL NIVEL JURISDICCIONAL ADECUADO DE PROVISION DE BIENES AMBIENTALES.

Cuando aplicamos la dimensión espacial a la función de asignación, la teoría de finanzas públicas nos destaca que, aunque los bienes sociales estén disponibles para todos, pueden tener en cuanto a la incidencia de sus beneficios limitaciones espaciales. Algunos bienes públicos son de tal forma que la incidencia de sus beneficios tiene un ámbito nacional (por ejemplo, la defensa nacional, la investigación sobre el SIDA, la Corte Suprema) mientras que otros están limitados geográficamente (por ejemplo, un servicio contra incendios o de alumbrado, de carácter local). Por lo tanto, los miembros del "grupo" que participan de los beneficios quedan acotados a los residentes de una región geográfica en particular.

Federalismo Fiscal, hace referencia a la estructura vertical del sector público, compuesto por dos o más "niveles de decisión". La asignación de responsabilidades fiscales, esto es, el poder de decisión sobre la magnitud, composición y forma de financiamiento del gasto público, puede ser concebida en forma más o menos descentralizada o centralizada. Lo importante, en todo caso, es distinguir el concepto de "descentralización" de la mera "desconcentración"³⁰ en materia fiscal.

²⁸ Esto según el llamado "criterio de justicia de Harsanyi", que está basado sobre la idea de que el planificador social es capaz de atribuir probabilidades a la existencia humana del futuro, probabilidades que son independientes de las decisiones corrientes y decrecientes con el tiempo (bajo la hipótesis de que es menos probable que la humanidad exista dentro de mil años que de cien).

²⁹ Es el "criterio de justicia de Rawls", fundado en el principio del "velo de la ignorancia" y el criterio de "mínimo arrepentimiento" de decisión bajo incertidumbre.

³⁰ Esta "no implica asignar poder de decisión a los niveles inferiores de gobierno", sino la facultad de ejecutar la política fiscal decidida por un nivel superior de gobierno; se trata de una descentralización meramente administrativa. Por tal razón, cuando la política fiscal, por ejemplo, se instrumenta mediante transferencias del nivel superior de gobierno hacia los niveles

En la mayoría de los países de hoy día, la tendencia ha sido de surgimiento de nuevos niveles locales de gobierno y un creciente incremento de roles asignados a los niveles provinciales y/o locales de gobierno. Por otra parte, este nacimiento de nuevos niveles de gobierno no solo se ha verificado en relación a los niveles inferiores de la estructura vertical; al mismo tiempo se registra, especialmente en Europa, América del Norte y más tíbiamente en América Latina, la aparición de actitudes políticas tendientes a conformar un nivel supranacional, que se contrapone a la tendencia descentralizante interna de cada país miembro de las respectivas comunidades.

1- ASIGNACION DE POTESTADES TRIBUTARIAS

Las Finanzas Públicas se han ocupado de la fijación de principios que guíen la asignación de roles en materia fiscal a los niveles de gobierno estructurados en un sistema federal. Dos escuelas han planteado la cuestión desde ópticas diversas.

Dentro de la llamada **teoría normativa del Federalismo Fiscal**, la obra de Musgrave y Musgrave, nos acerca una primera definición sobre la asignación de roles en la estructura vertical del gobierno. "El corazón del federalismo fiscal se basa en la proposición de que la Rama de Asignación debería permitirse ser diferente entre estados, dependiendo de las preferencias de sus ciudadanos. Los objetivos de Distribución y Estabilización, sin embargo, según este enfoque, requiere de las responsabilidades primaria del nivel central".

La *descentralización* en la rama de asignación puede comprobarse en un esquema de maximización del bienestar, cuando los individuos deben pagar (con impuestos) el costo marginal de extender cualquier servicio público. El resultado del accionar de los individuos, según el modelo de Tiebout, que eligen entre jurisdicciones que ofrecen distintas alternativas de bienes públicos (y tributación consecuente), lo que conducirá a una configuración Pareto-eficiente. Obviamente, esto excluye los casos de servicios con derrames interregionales de beneficios o costos, donde se requieren decisiones que afectan a más de un gobierno local. Esto, sin embargo, no necesariamente conduce a la centralización, en tanto, la instrumentación de acuerdos regionales pueden ser suficientes.

En contraposición a este argumento de eficiencia asignativa, se contrapone otro razonamiento que reconoce ventajas a la *centralización* en razón de posibles economías de escala en la provisión de ciertos servicios; aún cuando pueda resultar válido en términos generales para ciertos casos, el punto parece empíricamente más relevante entre la provisión de los servicios a nivel provincial o estadual versus el mismo servicio a nivel municipal, que en la alternativa entre la provisión a nivel nacional o a nivel provincial (Boadway, Roberts y Shah, 1993)³¹.

Los aportes de la escuela del "**public choice**" o la **teoría positiva del federalismo fiscal**, partiendo de Brennan y Buchanan (1980), han sugerido una perspectiva diferente respecto del rol de la descentralización en el sector público. El punto básico es que la descentralización puede servir como restricción a los deseos de expansión del gobierno central, cuyos políticos actúan motivados no necesariamente por el objetivo de cumplir con los deseos de los ciudadanos.

Bajo la óptica de estos autores, el sector público puede ser visualizado como un agente monolítico, un Leviathan, que sistemáticamente trata de maximizar el tamaño del presupuesto, desconociendo la voluntad de los ciudadanos. Por tal motivo, propician la descentralización como mecanismo efectivo de control de las tendencias expansivas del Leviathan³². La movilidad interjurisdiccional de las personas persiguiendo "ganancias fiscales", puede ofrecer parcialmente y quizás completamente, un sustituto de las restricciones fiscales explícitas sobre el poder tributario de los estados.

inferiores, bajo la forma de "aporte discrecional y condicionado", en su aplicación no puede hablarse de descentralización fiscal, sino de una mera "desconcentración".

³¹ En el caso nacional, por el contrario, pueden emerger diseconomías de escala importantes, en razón de la creciente necesidad de mayor información (en la operación y control) cuanto mayor es el ámbito (o escala) de prestación del servicio).

³² Sería un simil de como la competencia en el sector privado ejercita su fuerza disciplinaria, la competencia entre unidades de gobierno en un esquema descentralizado permite evitar el poder monopólico del gobierno central.

Esta escuela no solo disputa sobre cuestiones técnicas referidas al logro de óptimos paretianos en la asignación de recursos. Sino que además pone sobre la mesa de debate una cuestión eminentemente política, con implicancias institucionales importantes, y donde los partícipes de la contienda se parapetan ideológicamente detrás de dos posiciones opuestas: aquellos inclinados al manejo centralizado de las rentas nacionales con que cuenta una sociedad (lo que implica limitar la autonomía de decisión de los individuos y los agrupamientos sociales intermedios que ellos conformen -y, consecuentemente, sus derechos de propiedad-) versus los que priorizan las libertades de los individuos y de las asociaciones menores que ellos conforman, sin abandonar, no obstante, la idea de la solidaridad a nivel nacional.

También, lo que merece especial tratamiento, son los mecanismos políticos a través de los cuales las decisiones fiscales son adoptadas. Ello en razón de que, parecen existir importantes divergencias entre los principios normativos, por un lado, y las preferencias de los políticos, por el otro. Los gobiernos o los gobernantes no son ya "agentes perfectos" de los deseos del principal (ciudadanos). El enfoque tradicional normativo que considera al gobierno como algo dado y a los funcionarios como seguidores fieles del bienestar general, constituye a la luz de los desarrollos, una teoría ingenua del gobierno. Por lo tanto, el paradigma principal-agente, ligado a las asimetrías de información que posibilitan a los gobernantes perseguir objetivos divergentes que colisionan con el bienestar general, parece como un enfoque más realista para analizar las cuestiones del federalismo.

Finalmente, se debe tener en cuenta, que pareciera que la preferencias por bienes y servicios públicos en un área, son muy dependientes de la "cultura" del área. Factores como idioma, religión, raza e historia, cuentan y proveen un buen argumento para la *descentralización*.

2- ASIGNACION DE INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS

Luego de los planteamientos teóricos, procederemos a examinar una cuestión eminentemente más práctica, como es definir la estructura vertical del sistema tributario. Musgrave y Musgrave, establecieron un conjunto de "reglas":

a) Los *impuestos altamente progresivos*, especialmente con fines redistributivos, deben ser centralizados. La asignación de este instrumento a los gobiernos locales, podría producir incentivos perversos al generar migraciones indeseadas entre jurisdicciones. Por esta razón, el impuesto a la renta personal, con una estructura altamente progresiva, debe ser reservada al *gobierno central*. Estos argumentos también pueden encontrarse entre otros, en Oates (1972).

b) En general, los niveles locales de gobierno deberían evitar la imposición sobre bases tributarias altamente móviles. Tales impuestos pueden distorsionar el patrón de localización regional de la actividad económica. Los *gobiernos descentralizados* deben mejor emplear *impuestos sobre bases tributarias inmóviles* (como el impuesto a la tierra). Estos principios aseguran las ventajas en eficiencia del mercado interno común.

c) *El gobierno central*, asimismo, debe mantener la potestad de establecer *impuestos sobre bases tributarias que están distribuidas a lo largo de las jurisdicciones en una característica latamente asimétrica o desigual*. Así, por ejemplo, los impuestos sobre los recursos naturales³³, en particular, deben estar centralizados, tanto para evitar inequidades geográficas, como para prevenir distorsiones asignativas que resultarían de la imposición local de tales recursos.

d) Aún cuando los *tributos sobre la base del beneficio* son aplicables en todos los niveles del gobierno, los *gobiernos locales* deben utilizar especialmente este tipo de impuestos; así, "tarifas" o "cargos a usuarios" (tasas, aranceles) deben ser instrumentos por excelencia de los gobiernos

³³ En su trabajo "Public Finance with Several Levels of Government"- 1991- Oates, cita a Mieszkowski y Toder -1983- que analizaron las distorsiones a partir de la tributación centralizada sobre los recursos naturales, calcularon la pérdida de la eficiencia que resulta de distorsiones en las decisiones de localización bajo tributación descentralizada de los recursos energéticos en USA consituye el 4% de los ingresos provenientes de la energía. Las distorsiones podrían no ser entonces de gran magnitud.

descentralizados. Ellos, en principio, no crean incentivos distorsivos potenciales, entre jurisdicciones. En el contexto de Tiebout, por ejemplo, ellos promueven decisiones eficientes por los consumidores móviles.

e) Un argumento adicional en favor de la *centralización* ha sido el de las *economías de escala en la administración tributaria*, tanto en lo referido a la economía de costos del ente recaudador y fiscalización, como en los menores costos que deben asumir los contribuyentes al tratar con el fisco.

3- FEDERALISMO REGULATORIO

Habíamos planteado que dentro de la Función de asignación se podían incluir las políticas de regulación, este es el punto de partida del denominado Federalismo Regulatorio. Esta rama nos permite, una forma de bajar a los problemas reales, en cuestiones como la regulación del medio ambiente. Es interesante estudiar su aplicación por Oates (1990) cuando cita el ejemplo de la "Clean Air Act" de 1970 en Estados Unidos y la decisión del Congreso de asignar a la oficina federal (nacional) de protección ambiental (Environmental Protection Agency) el establecimiento de estándares uniformes de calidad del aire con alcance nacional. La agencia estableció el límite máximo permitido de contaminantes clave del aire, que deben ser cumplidos en "todo" punto del país.

La cuestión a dilucidar, es si deben existir estándares nacionales aplicables a "todas" las áreas del país, o si, en cambio, debe descentralizarse la decisión sobre tales estándares, dejando que los gobiernos locales los establezcan dentro de sus propias jurisdicciones.

Principios de economía elementales parecieran indicar que los estándares deberían variar entre jurisdicciones de acuerdo con las circunstancias locales. El argumento aquí es esencialmente el mismo que para la descentralización de la provisión de un bien público. Desde el momento que para muchos contaminantes, los beneficios y costos ambientales son de naturaleza regional o local, el nivel óptimo de control es probable que varíe de una jurisdicción a otra. Por lo tanto, una solución de primer-mejor claramente involucra la fijación de estándares tales que el beneficio marginal del control de la contaminación iguale al costo marginal de eliminación del contaminante, sobre la base de jurisdicción por jurisdicción.

Schwab y Oates (1988) confirmaron estas conclusiones. En el "caso base" del modelo desarrollado por estos autores, llegan a la conclusión de que las decisiones locales que maximizan el bienestar de los residentes locales son eficientes. Los estándares ambientales en estos modelos son establecidos de manera que el costo de mejorar la calidad ambiental en el margen iguala a la voluntad o disposición de pago de los residentes. En el modelo básico de competencia interjurisdiccional, las decisiones fiscales y regulatorias arrojan el resultado correcto; tal competencia en el modelo resulta "mejoradora de la eficiencia" (efficiency-enhancing), es decir, no constituye una fuente de distorsión en la asignación de recursos.

En otro artículo de 1989, extienden el análisis del modelo, incorporando el tema del bienestar de las generaciones futuras. Un resultado interesante surge del modelo de dos períodos: encuentran que los políticos locales nuevamente toman decisiones eficientes. El mecanismo que genera este resultado es la capitalización de daños ambientales que se manifiestan en el futuro. Los residentes actuales toman en cuenta el interés de los futuros residentes "porque la calidad ambiental proyectada se ve reflejada en el valor presente de las parcelas de tierra"³⁴.

³⁴ Los autores se ayudan con la cita de ejemplos. La aplicación de estándares nacionales en Southern California, los costos a los que se deben incurrir para alcanzar tales estándares nacionales, en este caso, son exorbitantes e irrazonables. En lugar de reconocer la especial situación local para el logro de los estándares y ante las dificultades para alcanzarlos, simplemente se ha optado por prolongar el plazo de cumplimiento de los mismos. El gobierno local se ve obligado a continuar adoptando nuevas medidas, injustificables desde cualquier cálculo costo-beneficio y "con perspectiva de nunca lograr tales estándares". El costo de ignorar al "federalismo ambiental" en este caso, es probablemente muy alto, y esto puede resultar cierto también para otro tipo de regulaciones.

La proposición anterior queda sujeta obviamente a la importante verificación de que los efectos de los contaminantes estén "localizados"; cuando sus efectos viajan a través de las fronteras locales la descentralización total no resulta apropiada.

Los resultados de la teoría normativa con respecto al federalismo regulatorio, pierden robustez a la luz de los nuevos aportes de la teoría positiva, al menos en el caso ambiental. Si, por ejemplo, los funcionarios locales se comportan "a la manera de Niskasen" y persiguen la maximización del tamaño del presupuesto, ellos no sólo establecerán tasas tributarias altas sino también establecerán estándares ambientales excesivamente laxos, a fin de atraer más inversión y expandir de esta manera la base imponible propia.

En tal sentido, Cumberland (1981), al considerar ciertas realidades políticas, ha argumentado que dado el interés por atraer nuevas inversiones y generar puestos de trabajo e ingreso, los políticos locales tendrán motivos para relajar excesivamente los estándares ambientales. La conclusión a que se arriba es que la intervención central es necesaria a fin de "salvar a los gobiernos estatales o locales de sí mismos".

4- APORTES AL DEBATE

De acuerdo a lo analizado en los apartados previos, agregado a esto la experiencia de otros países sería posible afirmar que el grado de descentralización, depende de las características políticas, institucionales y económicas de cada país. Teniendo en cuenta los argumentos previos se podría arribar a algunas "reglas".

Hacer aplicación del *principio de subsidiaridad*, que pertenece al ámbito de lo filosófico social y se refiere a la división o distribución de competencias y responsabilidades entre el Estado, la sociedad y el individuo. Se aplica en relación a la responsabilidad del poder público con sus tareas públicas. Afirma aproximadamente: "lo que puede realizar el individuo no debería ser asumido por la sociedad", y por otra parte: "lo que pueden hacer las comunidades de nivel inferior no debería ser hecho por la comunidad de nivel superior". Las ideas que subyacen a este principio es que el Estado también es ineficiente y, que una actividad estatal amplia frena la iniciativa particular, llevando a una restricción de los derechos de libertad y de iniciativa privada de los individuos.

Aplicando el principio de subsidiaridad, el Estado debería dejar los asuntos de incidencia local a las comunidades de niveles inferiores, concentrándose en cambio en tarea de mayor envergadura y que sólo pueden ser resueltas por él. Es sobre todo responsabilidad del Estado velar por el bien común de la sociedad.

Es por esto que sostenemos que la descentralización requeriría redefinir competencias en el tema ambiental y exigiría dejar de lado la idea de que desde el poder central es posible avizorar y controlar los múltiples y diversos problemas que presentan los recursos naturales en las distintas regiones del país. Este camino conduce a una menor polarización del poder político y a la mayor participación ciudadana, basamentos de una verdadera democracia.

La eficiencia en cuanto a la política de manejo de los recursos naturales, no se basa tanto en la legislación, sino sobre todo en la administración, es decir, la imposición, la aplicación a los casos concretos, ya que la independencia que se promueve para los niveles locales, suele chocar con el carácter holístico de los problemas ambientales. Se debe dar fuerza en consecuencia a la idea de coordinación, porque para llevar adelante cualquier política, se deben tener claros los puntos de convergencia y divergencia entre las regiones político-administrativas, geográficas y culturales. Igualmente, se deben evaluar los puntos de complementariedad entre los niveles nacionales, provinciales y locales.

El tipo de legislación que esto requiere, es la denominada "marco" (además de ser la que corresponde a nuestra realidad constitucional), en la cual la Nación define en la legislación condiciones marco, por ejemplo, estándares mínimos o exigencias máximas, pero dejando lugar para la legislación específica por parte de las provincias.

Se debería, como una discusión pre-instrumental, aplicar la metodología del federalismo fiscal con los instrumentos tributarios, de analizar los tipos de recursos naturales, para poder de acuerdo a su naturaleza proponer la descentralización o centralización. Como ejemplo, en el caso del impacto ambiental, el gobierno central debería tener la responsabilidad de evaluar los grandes proyectos de infraestructura como son los complejos petroquímicos, plantas termo- eléctricas, represas, etc. El resto de los proyectos quedan al control de las provincias y municipios. En materia de áreas naturales protegidas, también existen categorías a establecer: el gobierno central responsable de la protección de la biósfera, como así también de los parque nacionales; mientras que se les reserva a los gobiernos locales y municipales, áreas menores de protección.

El ejercicio anterior, nos exigirá una gran cantidad de información, de gran calidad, sobre aspectos fundamentales de las potencialidades naturales y de las relaciones sociales de cada región. Organizar un sistema de información para la adecuada gestión ambiental, es el paso siguiente, lo que nos puede permitir hacer uso de un instrumento que coadyuve a la descentralización: la planificación. Herramienta necesaria, para la elección de un criterio de justicia intertemporal, y para el problema de la acumulación.

Por último, los gobiernos locales deberían especializarse en la provisión de servicios con característica de "mixtos", y aquellos "bienes públicos con derrames de beneficios delimitados territorialmente". Estos son: la regulación de sus recursos naturales, los bosques, calidad de suelos. En el caso de la contaminación, se debe analizar la localización de ésta, y si se restringe a la región, corresponde a la misma. Tomemos el caso de una pequeña industria casera: para este problema la estructura municipal es más permeable, también más adecuada por la rapidez de la respuesta que se puede dar a los habitantes de estas unidades territoriales menores. Pero, si por ejemplo, a través de un río interprovincial se expande la polución, la normativa local pierde eficacia (aparece la coordinación).

Ante todo queríamos recalcar, que el municipio es más vulnerable al poder económico y, en general, posee menor capacidad técnica. Por esto, se debería promover la capacidad de gestión, dotarlos de capacidad financiera, tengamos en cuenta que este es un condicionante no ya de la descentralización, sino de la existencia real de una política ambiental.

CAPITULO TRES

**TRATAMIENTO INTERNACIONAL DE PROBLEMAS
AMBIENTALES**

I- INTRODUCCION

En este tramo del trabajo consideraremos el modo de resolver los problemas ambientales a escala internacional. La justificación del paso que vamos a dar se deja ver con claridad: "los límites que el hombre hace son arbitrarios desde el punto de vista de la biosfera. No hay una razón para que los límites de los disturbios ambientales de una nación se limiten a áreas de jurisdicciones territoriales" (Maler, 1990)

En el capítulo anterior, analizamos las propuestas que nos presentaba la teoría de como manejarnos cuando de un sistema descentralizado de gobierno se trataba, para asignar responsabilidades, instrumentos adecuados para llevarlas a cabo y de como solucionar esta imposibilidad de circunscribir dentro de límites políticos determinados a efectos externos de diversa índole (en el contexto que a nosotros nos ocupa, cuestiones de iguales características a las que nos grafica Maler en un plano nacional).

Entonces, nos encontramos con que en este plano hay varios puntos que enriquecen la línea argumental que venimos siguiendo: ¿qué es lo que distingue un problema ambiental de un estado federal de un problema ambiental internacional?. Básicamente, que los primeros reconocen una autoridad superior a la que todos concurren y, que por ello se someten a través de leyes; en el caso internacional esto no ocurre y debe apelarse a acuerdos voluntarios de cooperación. En otras palabras, la diferencia radica en la existencia o no de instituciones que "determinan" soluciones a dichos problemas y que son capaces de "darle fuerza" o implementarlas.

¿Como se originaron estos cuestionamientos?. Al introducirse el concepto de derechos de propiedad privada sobre los recursos naturales y sus productos (lo que deriva en la consecuente protección), éste que tiene su origen en el derecho romano, requiere el uso de la coerción. Coerción, que a través de la combinación realizada entre el Estado como detentador del ejercicio del poder y la protección de los derechos de propiedad privada y pública, construyó toda una amalgama de vinculaciones de todo tipo que constituyen lo que se denomina un sistema jurídico y, que de acuerdo al orden internacional imperante dieron como resultado un modelo universal.

Estas nuevas relaciones que han dañado la salud del planeta no deben escapar a este sistema que se ha construido y éste como tal, tiene la obligación de contener y reglamentar, abarcando legislativamente todas las situaciones posibles. El problema que se presenta, entonces, es cómo imponer normas reguladoras de las vinculaciones derivadas de la contaminación ambiental y a quién le corresponde el ejercicio de la coerción para que esto no siga siendo así.

Lo que se afirma es que la respuesta a estas preguntas es esencialmente sencilla en el caso de Estados soberanos, ya que a nivel nacional existen formas de resolver el problema del control de los recursos ambientales que no se reproducen en el ámbito internacional, en su forma actual. Pero no es esto lo que se cuestiona acá, sino como los Estados deberían hacer para imponer restricciones y costos a la utilización de los bienes naturales y, si esto no es suficiente, seguir intentando transitar el mismo camino que ya se abrió en este siglo: el de las alianzas, para detener la degradación del medio ambiente, estableciendo mecanismos jurídicos de protección válidos para todos los Estados, con conciencia y convicción de su obligatoriedad.

II- REFLEXION SOBRE MECANISMOS UTILIZADOS PARA RESOLVER CONFLICTOS AMBIENTALES INTERNACIONALES.

Acá llegamos a otro hito de este análisis: los acuerdos es la forma que se tiene a nivel internacional para resolver este problema. Estos integran a su vez el llamado Derecho Ambiental Internacional, pero como veremos no solo cuestiones jurídicas se consideran en estos, y que por ello es revelador entrever las cuestiones económicas que nos acercan. Pero sobre todo, lo que se tratará de señalar de estos, además de

los principios que consagran, es como resuelven la cuestión que ya contemplamos en el plano nacional: ¿se contemplan las diferencias entre naciones, o se aplican remedios uniformes a todos? (en la parte III). No sólo como se consagra a escala global, sino también en un nivel regional, que hace aún más hincapié en nuestro tema, por las fuerzas centralizantes y descentralizantes que el seno de los procesos de integración se debaten (en la parte IV).

1- DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL

Cuando nos referimos a mecanismos jurídicos de protección estamos hablando del Derecho Ambiental Internacional. Sería erróneo pensar que esta es una materia reciente, de la misma manera que las legislaciones nacionales ya tutelaban antes valores que hoy llamamos ambientales o ecológicos, así encontramos un universo de instrumentos bilaterales relacionados con este campo, y que se ha estimado en 4.000 piezas³⁵.

Hay autores en esta materia que sostienen que en el campo del medio ambiente se han desarrollado algunas costumbres que constituyen derecho internacional, e identifican en esa categoría la obligación de no contaminar y la obligación de cooperar para controlar, prevenir, reducir y eliminar el daño ambiental.

Veremos que lo que la doctrina reclama para que exista costumbre internacional en términos jurídicos es un sentido de obligación de cierta proporción y, no es por este que los gobiernos tratan de no contaminar. Es cierto que en general los gobiernos enuncian este principio y en realidad reconocen que existe una presión de la opinión pública internacional (no necesariamente de otros gobiernos) que cohibe ciertas acciones que desearían realizar para desprenderse, por ejemplo, de excesos de residuos no degradables biológicamente. Tampoco se presenta la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho, como lo requiere el estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Por el contrario, hay gobiernos que se esfuerzan por disimular los actos de contaminación que toleran a sus nacionales, procurando que tengan efectos remotos o haciendo menos rígidos algunos niveles de exigencia.

Tampoco la cooperación se siente como una obligación. La modestia de los resultados alcanzados en Río de Janeiro con respecto a la financiación de proyectos ambientales es una prueba palmaria de ello. Esto no quiere decir que los gobiernos ignoren que, por la naturaleza de la acción común a cumplir, esa cooperación es imprescindible.

Mientras que por un lado se registra la ausencia de la costumbre, por otra parte varios autores han comenzado a reconocer la existencia de un "derecho blando" (soft law) que si bien ha irrumpido en diversas áreas jurídicas, muestra una fuerte presencia en las materias ambientales. Encontraremos este tipo de formulaciones en las resoluciones y declaraciones de conferencias y organismos internacionales³⁶, a pesar de que en estas conferencias no se han adoptado instrumentos jurídicamente vinculantes, si se contraen compromisos políticos sobre las conductas futuras. Lo que manifiesta que el sustento de este "derecho blando" es más político que jurídico.

En todo proceso de formulación del derecho ambiental internacional se ha aplicado la regla del *consenso* para adoptar los textos. En el sentido de la diplomacia multilateral, es un entendimiento que se

³⁵ Entre los varios listados de estos instrumentos que existen, uno de los que podemos mencionar es el elaborado por el servicio jurídico del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y que comienza con el "Convenio relativo al empleo de la cerusa en la pintura", adoptado en Ginebra, en el marco de la OIT, en 1921, y continúa con el "Convenio relativo a la preservación de la fauna y la flora en su estado natural", abierto a la firma en Londres en 1933. Estos son de carácter universal y se refieren precisamente a los dos temas que podríamos llamar iniciales del derecho ambiental internacional: la protección de la salud, en este caso de los trabajadores y la conservación de las plantas y los animales.

³⁶ En algunos casos se trata básicamente de principios que se proponen en abstracto para orientar la conducta de los estados, como en la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo de 1972, o la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982. En otros casos, hay un contenido más programático, que usando el modo potencial de los verbos, enuncia aquello que los gobiernos "deberían" hacer, como la Declaración Ministerial de la II Conferencia Mundial sobre el Clima, de 1991, o la Agenda 21, aprobada por la Conferencia de Río.

alcanza sin que ninguno de los participantes considere que necesita oponerse al acuerdo para proteger su interés, pero sin que ello signifique, sin embargo, una adhesión absoluta de todos y cada uno de los participantes. Corolario, es la aceptación general posterior. Una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas puede imponerse por mayoría, pero si se procede de esa forma quienes votan en contra y quienes se abstengan o estén ausentes, podrían no considerarse vinculados por la decisión. Una resolución de este tipo, aunque es menos categórica, tiene mayor valor político.

En la negociación de instrumentos jurídicos internacionales, la descentralización que caracteriza al derecho internacional impone el consenso como fórmula eficiente³⁷. Tampoco podemos sostener que el consenso es la panacea, en primer lugar porque conduce a soluciones menos nítidas ya que son producto del compromiso, pero además porque tampoco se excluye que después de adoptado el consenso se produzca alguna novedad³⁸.

2- CONSIDERACIONES ECONOMICAS DE ESTOS MECANISMOS

La forma de coordinar soluciones cuando las actividades económicas desarrolladas en un país tienen implicancias ambientales sobre otros países, es a través de los acuerdos voluntarios. Sin embargo, la asimétrica distribución de beneficios y costos asociados a los problemas ambientales implica que dichos acuerdos requerirían elementos compensatorios que equilibren los incentivos que "ganadores" y "perdedores" visualicen para acordar políticas comunes.

La actitud de los diferentes países frente a los problemas ambientales depende de factores institucionales y económicos. En primer lugar, por el lado de las preferencias y la voluntad de pago por bienes ambientales ellas dependerán del ingreso per cápita y del nivel de desarrollo; pero también de elementos culturales que pueden hacer, por ejemplo, que el valor de existencia de un recurso sea distinto. Sin embargo, es en el terreno de las decisiones intertemporales y en su interacción con la tasa de interés, en el que se gestan las diferencias más importantes de actitudes entre países desarrollados y subdesarrollados. En segundo lugar, también existirán diferencias dadas por las posibilidades tecnológicas y administrativas que afectan los costos de reducción de los efectos ambientales de las actividades económicas. Por último, las instituciones económicas y políticas serán elementos determinantes de las actitudes observadas. A tenor de estas consideraciones es que las diferencias de problemas ambientales que enfrentan los países se suelen conceptualizar, con cierta pérdida de precisión que implica cualquier generalización, en aquellos que atañen a países en desarrollo, industriales, y de las economías de Europa del Este.

Por una parte, los *países en vías de desarrollo* basan, en casi todos los casos, sus políticas de crecimiento sobre el uso de sus recursos naturales y establecen políticas de promoción y subsidio para el uso intensivo de esos recursos. Dado que al mismo tiempo enfrentan racionamiento en los mercados de crédito internacionales y tienen necesidades de divisas para proseguir con su trayectoria de desarrollo, no hacen inversiones en equipos de mantenimiento y control de la polución y reciben, con escasa o ninguna regulación, a industrias contaminantes provenientes de países desarrollados. A estas tendencias se suma la poca capacidad de monitoreo por parte de los gobiernos los que, en muchos casos, tampoco pueden hacer una implementación efectiva de los derechos de propiedad.

Para los *países industriales* los problemas ambientales más críticos se registran a nivel de la disponibilidad de agua y aire puro, así como una creciente preocupación social por los problemas de contaminación global asociados a la polución marina, la biodiversidad, el cambio climático y la

³⁷ Si no, puede suceder como con la Convención sobre el Derecho del Mar que a diez años de adoptada por mayoría aún no ha entrado en vigor.

³⁸ Un ejemplo reciente y claro ha sido la actitud de los Estados Unidos que acompañó en Nairobi el consenso para la adopción del Convenio sobre Diversidad Biológica, pero luego expresó que no podía firmar el acuerdo y también participó en Río del consenso que aprobó la Carta de la Tierra y la Agenda 21 pero inmediatamente formuló reservas que enervan su adhesión. El Reino Unido, en cambio, no participó del consenso con que se aprobó en Nairobi la Convención sobre Diversidad Biológica, pero la aprobó en Río.

disminución de la capa de ozono, estos países tienden, sin embargo a utilizar políticas proteccionistas que perjudican a los países subdesarrollados impidiendo la entrada de productos trabajo-intensivo y favoreciendo la importación de los recurso-intensivos³⁹.

Claramente, los países más desarrollados han orientado sus políticas ambientalistas a controlar el medio ambiente a través de las relaciones de comercio internacional, de dos maneras principales.

Por un lado, las regulaciones al comercio internacional por vía del comercio se han establecido como limitaciones directas a las exportaciones e importaciones. Por otro, han actuado de manera más indirecta, a través del establecimiento de estándares de calidad que implican costos para los terceros países, de manera de obligarlos a internalizar el daño ambiental⁴⁰.

Sin embargo, las restricciones a las exportaciones o importaciones originadas en razones ambientales pueden tener consecuencias muy desfavorables en el corto plazo para los terceros países. Además, de hacer operativa con más intensidad la brecha externa, las restricciones a las exportaciones pueden racionar la provisión de insumos esenciales para las industrias que constituyen el motor del desarrollo de esas economías⁴¹. Casos similares ocurren con las restricciones a las importaciones⁴².

Por último, los países del Este tienen en general problemas derivados del uso de tecnologías anticuadas y muy contaminantes, que incluyen el uso de carbón y las descargas tóxicas de metales pesados y de fertilizantes.

Una taxonomía, bastante difundida, de problemas ambientales internacionales se basa en por un lado la naturaleza uni-multidireccional de la externalidad en cuestión y por el otro, en las características propias de la interacción. Una **Matriz de Problemas Ambientales Internacionales** (tomada de Maler, 1990) es la siguiente.

Hay **Problemas típicos** que son: ***Físicos y no físicos**⁴³, esta distinción es relevante en tanto no todos los problemas involucran daño físico directo sino que actúan por otros mecanismos, esto es particularmente evidente en muchos problemas globales como el de la biodiversidad, preservación de especies animales, etc.

*El caso de transporte de desechos ha dado lugar a preocupaciones especiales que llevaron, en 1979, a la Convención de Ginebra sobre el transporte de larga distancia de desechos contaminantes; es en la distancia en donde aparece el peligro de contaminación de terceras partes que no hayan participado en un acuerdo o comercio de esos residuos.

*Efectos económicos colaterales, estos se refieren, a las implicancias de la política ambiental sobre el patrón de ventajas comparativas y el comercio internacional. Maler (1990), reconoce que los países pueden negociar arreglos ambientales ampliando el "intercambio" de compensaciones en otras dimensiones. Más concretamente se refiere a acuerdos de utilización de recursos hídricos entre E.E.U.U. y Canadá (el tratado del río Columbia) y entre E.E.U.U. y México (el tratado del río Colorado) en donde la aparente paradoja de que E.E.U.U. estaba cediendo fuertemente en ambos acuerdos a las otras partes interesadas puede explicarse por "beneficios" esperados obtenidos en áreas de comercio internacional y seguridad nacional. Sin hacer mención explícita, el análisis de Maler deja entrever la posibilidad de que el comercio internacional sea una vía de "compensaciones" que permita acuerdos en el terreno del control ambiental.

³⁹ Un ejemplo de ello es la política agraria de la Comunidad Europea que tiende a disminuir los precios internacionales y favorecer el uso más intenso de los recursos naturales en los países menos desarrollados.

⁴⁰ Hay numerosos ejemplos. La Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) administrada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente establece controles a las exportaciones para las especies en peligro de extinción.

⁴¹ Esto es lo que ocurre con las limitaciones a la producción de clorofluorocarbonados que entran entre los productos utilizados en las plantas modernas recién instaladas en varios países subdesarrollados, y para los cuales no hay alternativas tecnológicas.

⁴² Un ejemplo de ello, es el del gobierno danés que fue enjuiciado en La Corte Europea de Justicia porque decidió que todas las cervezas, bebidas ligeras y aguas minerales deberían ser vendidas en envases reutilizables, una limitación considerada como restricción al comercio internacional.

⁴³ Relaciones físicas se dan cuando algo poluente circula por medio de ríos o vientos. Hay relaciones no físicas, que nacen porque los individuos en un país pueden estar consustanciados con los recursos ambientales de otro país.

J. Whalley (1991) es más específico al reconocer dos posibilidades interrelacionadas entre políticas ambientales y comerciales: una se refiere al "uso" de la política comercial para alcanzar objetivos ambientales, tales como ayudar, por la vía de una amenaza de revisión de la política comercial a que los países signatarios de un acuerdo en materia ambiental cumplan con el mismo. La segunda se relaciona con el primer punto de Maler y parte del reconocimiento que países con estándares de control ambiental más estrictos se verían discriminados si las importaciones con las que ellos compiten provienen de países con distinto tratamiento. La discusión anterior sirve para ilustrar que existen diversos canales (en particular aquellos que pueden ser abiertos en un debate internacional) que tornan complejo el ámbito de los problemas ambientales.

Otra dimensión que debe ser tomada en cuenta, es donde está la fuente del problema y quienes sufren los daños. Aquí hace su aparición los conceptos ya analizados de **Externalidades**:

- * Unidireccionales
- * Regionales. Recíprocas y,
- * Globales. Sus correspondientes definiciones figuran en la primer parte del capítulo uno. Allí también señalamos **propuestas de solución** a este problema.

III- REVISION DE LOS DOCUMENTOS CONSIDERADOS ELEMENTALES DE LA NORMATIVA DE APLICACION SUPRANACIONAL.

Desarrollaremos este análisis extendiéndolo a algunos tratados determinados, por la extensión de ellos no se los tratara de manera puntual, además de no requerir nuestro trabajo de este tipo de examen exhaustivo. Se trabajará localizando en los principios comunes a todos, en los que innoven a los anteriores en el tiempo y en los que traten como aplicar estos convenios contemplando la diversidad regional.

"Convención de Protección de la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas".

La biodiversidad se refiere a la variedad y variabilidad entre los organismos vivos y los complejos ecológicos en que ocurren. Puede definirse como el número de diferentes elementos y su frecuencia relativa. Los mencionados elementos se organizan en varios niveles, yendo de ecosistemas completos a estructuras químicas que son bases moleculares de la herencia. La urgencia se impuso en este tema por la apresurada extinción de especies en el mundo⁴⁴.

"Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación".

El Convenio de Basilea define a los *desechos* como "substancias u objetos a cuya eliminación se procede o se está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional". Se incluye dos categorías: "*Desechos peligrosos*"; y "*Otros desechos*"⁴⁵. Esta se basa en el principio de que la generación debe ser reducida al mínimo desde el punto de vista de la cantidad y los peligros potenciales,

⁴⁴ Algunos estudios señalan que aproximadamente cien especies se extinguen diariamente, si se incluyen las animales, vegetales y microorganismos. Las causas de extinción pueden ser, la destrucción de los hábitats, la contaminación, la sobreexplotación, la introducción de especies y variedades foráneas, y el cambio climático.

⁴⁵ Unos son los así considerado para los propósitos de la Convención si pertenece a uno de los dos anexos técnicos de la misma (desechos derivados de solventes orgánicos, farmacéuticos, pinturas, resinas, etc.) y los otros son los desechos recogidos de los hogares y residuos resultantes de la incineración de desechos de los hogares, no son considerados peligrosos pero están incluidos en el alcance de la Convención. Un desecho que no esté incluido en estos anexos también es considerado peligroso para los propósitos de esta Convención, si es así definido por la legislación interna de los Estados Parte.

para esto se debe propugnar un "manejo ambientalmente racional"⁴⁶. En el caso que la generación de desechos peligrosos sea inevitable, deben ser eliminados lo más cerca posible de la fuente de generación.

"Convención de Viena de 1985 sobre la Protección de la Capa de Ozono"

"Protocolo de Montreal de 1987 sobre Sustancias que deterioran la Capa de Ozono"

"Enmienda de Londres de 1990 al protocolo de Montreal"

El responsable del deterioro del ozono estratosférico⁴⁷ es el proceso de liberación de los clorofluorocarbonados (CFCs). Este producto es esparcido a la atmósfera a través de aerosoles, de compuestos para fabricar espumas plásticas, solventes y, en menor medida, refrigerantes. Se componen de moléculas muy estables, esto es lo que hace que algunas de sus moléculas alcancen intactas la estratosfera, una vez allí los CFCs se descomponen por acción solar liberando átomos de cloro y tienen un efecto voraz sobre el ozono.

"Convenio Marco sobre el Cambio Climático"

Las expresiones "cambio climático" y "calentamiento global" se usan para identificar el aumento de la temperatura en la superficie de la Tierra causado por el incremento del "efecto invernadero"⁴⁸ que provoca la acción del hombre. En distintas edades geológicas se han producido cambios en la temperatura de la superficie de la Tierra, pero ello siempre ocurrió por causas naturales. La seriedad del fenómeno que ahora se enfrenta radica en que su origen es antropogénico⁴⁹. Los que aumentan este efecto son los gases de invernadero, entre los cuales se cuentan el dióxido de carbono, el metano, los CFCs y el ozono de la cercana atmósfera (esta es una lista no exhaustiva).

1- PRINCIPIOS QUE CONSAGRAN

Cuando expusimos las posibles soluciones al problema de las externalidades, señalamos que estas estaban cimentadas en "principios", que ahora podremos reconocerlos a nivel internacional. Uno es el de PPP, "*principio del contaminado pagador*" (basado en el enfoque de Pigou, que enfatiza el uso de impuestos o subsidios para corregir las señales de precios incorrectos). Este ha sido reconocido oficialmente en Europa y los países de la OECD⁵⁰. A este se le reconoce como opuesto el VPP,

⁴⁶ Se entiende por este según definición de la Convención, a la adopción de todas las medidas posibles para garantizar que los desechos peligrosos y otros desechos se manejan de manera que queden protegidos el medio ambiente y la salud humana contra los efectos nocivos que pueden derivarse de tales desechos

⁴⁷ Este se forma por una reacción del oxígeno, que mediante un proceso dinámico se disocia y recompone constantemente. La radiación ultravioleta del sol se transmite ininterrumpidamente a través de la ionosfera y, al llegar a la alta atmósfera, genera energía. Ello produce la disociación de las moléculas de oxígeno que enseguida se recombinan para formar ozono. Esta zona donde se genera el ozono se encuentra entre los 15/40 km. sobre la superficie de la Tierra y se conoce como la estratosfera, aquí la concentración va a variar según el lugar y la época del año. En esta región el ozono actúa como pantalla protectora que absorbe los rayos ultravioletas del sol. Por esto es que un cambio mínimo en la capa de ozono puede tener efectos significativos en líneas generales sobre toda la vida del planeta.

⁴⁸ La expresión efecto invernadero se basa en considerar a la Tierra como un vivero natural. El motivo es que ciertos gases actúan en la atmósfera a la manera de una manta, manteniendo caliente la superficie de la Tierra. El efecto es parecido, aunque no idéntico, al del vidrio de un invernadero; los rayos del sol atraviesan la atmósfera casi sin alterarse por los gases que la integran y son absorbidos por la superficie de la Tierra, la cual se calienta y, a la noche manda esta energía de vuelta al espacio. En este proceso, buena cantidad de la energía irradiada es capturada por los llamados gases de invernadero y devuelta en parte a la Tierra. De esta manera queda atrapado el calor cerca de la superficie dando lugar al efecto invernadero. El efecto que provocan estos gases cuando alcanzan la estratosfera, está contemplada por la Convención sobre la Protección de la Capa de Ozono.

⁴⁹ Según las conclusiones del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), los efectos del calentamiento global serían los siguientes: A- si se toman medidas para reducir en un 60% las emisiones de gases de larga vida y un 15/20% las de metano, el aumento de la temperatura cada diez años sería a 0,1 grado centígrado. B- si no se toman medidas, la temperatura aumentará entre 0,2/0,5 grados centígrados, cada diez años, lo que significaría un grado centígrado más para el 2025, para el año 2050 el nivel del mar habría subido entre 30 y 50 centímetros, para llegar a un metro más en el 2100.

⁵⁰ Este principio cuenta con dos importantes excepciones: la primera, a nivel internacional, cuando el causante de algún "daño ambiental" (por ejemplo, reducción de biodiversidad) sea un país en desarrollo sin recursos para conservar o compensar, en cuyo caso se reconoce que el mismo pueda ser "compensado" para no agotar el recurso. La segunda atañe al tratamiento del sector agrícola en la CEE en donde existen dos visiones en conflicto: una que invocaría PPP y promueve una

"principio de que la víctima paga"; pero este no es un principio por lo general aceptado por los países. Maler (1990), por ejemplo, sostiene que los países no quieren dejar sentado precedentes de que ellos pagan cuando se los daña, en particular, eso puede ser relevante cuando al adoptar el VPP en un caso puede afectar el resultado de otra negociación potencial, o en curso, que el país-víctima esté teniendo con otros países sobre otras cuestiones⁵¹.

El segundo principio reconocido, es el denominado por Maler "*principio de compensación mutua*" es una extensión tomada de la literatura de provisión de bienes públicos bajo información incompleta en la que adquiere un rol central el diseño de mecanismos de revelación de preferencias. La pregunta ¿cuánto está usted dispuesto a pagar por una atmósfera o recurso ambiental limpio? tiene problemas de ser respondido de modo veraz, porque el agente no puede ser excluido del consumo (el denominado problema del free-riding). Los mecanismos de revelación intentan obtener respuestas correctas con la ayuda de pagos laterales que implican transferencias entre todos los agentes (de ahí el nombre de compensación mutua). Hay razones para cierto escepticismo sobre la viabilidad práctica de tales mecanismos. Porque el mismo requiere entre otros puntos: establecer previamente una agenda internacional con autoridad para determinar las transferencias monetarias que emanan del mecanismo y, reducir las compensaciones al plano estrictamente monetario, es decir, a una sola dimensión.

El punto tres, recién citado nos introduce a un tercer principio, empíricamente observable, que tiene que ver con la *forma multidimensional* en que los países pueden "obtener" compensaciones de determinadas políticas o acuerdos ambientales⁵². Más bien de estas experiencias se deducen posibles compensaciones en "otros aspectos" que hacen que un análisis costo-beneficio de un acuerdo internacional sea parcial.

Por último, el cuarto principio "observado" en los acuerdos internacionales se refiere al *criterio de uniformidad* (entre países) que prevalece las reglas o soluciones negociados por los países. Este criterio es más bien una tendencia a adoptar soluciones que involucran esfuerzos equivalentes, o proporcionalmente equivalentes, por las partes negociadoras⁵³. Sin embargo, no hay razones para afirmar que este criterio sea óptimo si se tiene en cuenta que cada país enfrenta costos y beneficios distintos que hacen que sea un contaminador grande o pequeño; éstos no tienen por qué ajustarse en forma equiproporcional. Sin embargo, la persistencia en los acuerdos internacionales a negociar rebajas equiproporcionales (de subsidios o de emisiones) muestra que la uniformidad tiene características que hacen que sea vista como una solución "justa" por las partes además de simplificar y reducir costos de transacción (incluidos los de observación e implementación de acuerdos).

En las consideraciones económicas expuestas, para ser tenidas en cuenta en un eventual análisis de acuerdos internacionales sobre Medio Ambiente, destacamos una dimensión del problema al que se podría arribar, que es la búsqueda de elementos compensatorios que provean incentivos para cooperar. Estos pueden adoptar la forma de "premios" (compensación monetaria directa, beneficios en otras áreas) o bien de castigos vistos estos últimos como acciones punitivas en otros terrenos. Se encuentran plasmados de diversas maneras, pero podemos establecer un hilo conductor a través de relacionar algunos principios: El principio 21 de la declaración de Estocolmo: *derecho soberano de los estados*, según la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional, para explotar los propios recursos

reducción de los subsidios al sector, la otra que invierte la compensación y promueve una reducción de los subsidios para una "agricultura limpia"; obviamente ambos no son equivalentes

⁵¹ Este principio quedó consagrado en resoluciones y declaraciones (soft law) aparece en textos jurídicamente vinculantes acordados entre países desarrollados, pero no se ha extendido aún a los convenios universales en cierta medida porque los países en desarrollo sugirieron utilizarlo como un medio para obtener compensaciones económicas por la contaminación causada por los países industriales. Por esto se lo desarrollará más extensamente en la parte cuarta.

⁵² Este es el caso mencionado por Maler, con respecto a los tratados sobre el aprovechamiento de los ríos Colorado y Columbia, entre E.E.U.U. y México y Canadá respectivamente. la negociación fue bastante desfavorable para E.E.U.U., pero que justificaron esa actitud con los beneficios a obtener en el campo comercial (los que obviamente, no están explicitados o incluidos en el tratado de los ríos).

⁵³ El caso más ilustrativo es el denominado "thirty percent club" motivado por el acuerdo para limitar las emisiones causantes de lluvias ácidas en Europa. Según el acuerdo todos los países signatarios se comprometen a reducir sus emisiones en un porcentaje similar.

según la propia política ambiental, y obligación de asegurar que las actividades bajo su jurisdicción o control no perjudiquen el medio ambiente de otros estados o de zonas allende las jurisdicciones nacionales. Está también consagrado textualmente en el Convenio de Cambio Climático, pero, la primera vez que figura en el texto dispositivo de un tratado internacional, o sea que se lo traslada del reino de los preámbulos al de las obligaciones exigibles, es en la Convención de la Biodiversidad. Aquí se desarrollan sus implicancias: que el Estado tiene la responsabilidad por la conservación y utilización sostenible y esta constituye una obligación erga homines, basada en que tales recursos son del interés común de la humanidad. Por lo demás, el mismo principio contribuye a fundamentar la obligación de los países desarrollados de financiar aquella responsabilidad de los países en desarrollo.

Otro principio esencial de Estocolmo, que queda relacionado con el anterior es la *obligación de cooperación*: "todos los países grandes o pequeños deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio". Lo que aclara la Declaración de Río y que ha abierto camino, es que, si, los Estados deben cooperar, pero en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, *los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas*. Los países desarrollados reconocen las responsabilidades que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen. La cooperación además, debe ser para erradicar la pobreza, como requisito indispensable del desarrollo sostenible, por eso es que se debe dar especial prioridad a los países en desarrollo, y no solo debe pasar por un plano económico, aumentando su saber científico, entrenamiento de técnicos y funcionarios, ayudando a la transmisión de la concientización sobre estos temas a sus ciudadanos, etc.

Pero, a pesar del tenor de esta declaración, esto se ha recogido de manera condicionada⁵⁴ lo que disminuye su exigibilidad: la obligación es válida en la medida de lo posible y según proceda.

Así está consagrada en la Convención de la Biodiversidad: se deben atender las necesidades de los países en desarrollo⁵⁵, incluyendo la ayuda financiera y el acceso a las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta que las partes que sean estados desarrollados aportarán fondos nuevos y adicionales para financiar los costos incrementales que signifiquen para aquellas en desarrollo la aplicación de las medidas a que se obligan por virtud del Convenio. El cumplimiento por los PED de sus obligaciones en el Convenio depende de la transferencia de fondos y de la tecnología.

Esto tiene sus derivaciones en que, por un lado el texto presenta, implícitamente, la superior jerarquía de la *conservación in situ*⁵⁶ sobre la *ex situ*⁵⁷, puesto que la considera una forma de complementar la primera. Atiende así al problema de que los países que tienen el liderazgo en este tipo de conservación son los desarrollados, con sus bancos de genes y otras formas de conservación fuera de los hábitats naturales. Es por esto que se indica la preferencia porque las medidas y las instalaciones de la conservación *ex situ* se tomen e instalen, respectivamente, en los países de origen de los recursos.

El correlato de esto es que, aunque el otorgamiento de acceso a los recursos naturales de los estados miembros, es su facultad soberana, tratarán de facilitarla y de no imponer restricciones contrarias a los objetivos del convenio. Cuando se conceda será por mútuo acuerdo de las partes y en las condiciones convenidas. Este acceso se liga a ciertas prestaciones por parte de las partes obtentoras, estas deberán tomar medidas legislativas, administrativas o de política para asegurar al aportante de recursos genéticos el acceso a la tecnología correspondiente, procurarán promover investigaciones científicas basadas en

⁵⁴ De la misma manera que la protección de las poblaciones indígenas y las comunidades locales, que desempeñan un papel fundamental debido a sus conocimientos y practicas tradicionales.

⁵⁵ Ya que el escollo más importante que se presenta, es que la mayor proporción de la biodiversidad está en los centros de origen y diversidad de las cosechas mundiales, llamados centros Vasilov y en las selvas tropicales, situados ambos en los países del Tercer Mundo, que son justamente los que carecen de los fondos y de la tecnología necesarios para su conservación.

⁵⁶ Por condiciones *in situ*, se entienden a las condiciones en que existen recursos genéticos dentro de ecosistemas y hábitats naturales y, en el caso de las especies domesticadas o cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

⁵⁷ Por esta se entiende la conservación de componentes de la diversidad biológica fuera de los hábitats naturales.

aquellos recursos, con la plena participación de los países que los proporcionan y, compartiendo en forma justa y equitativa los resultados de estas, así como los beneficios derivados de la utilización comercial de estos recursos genéticos. Las limitaciones que se establecen a estas obligaciones, es que si hay de por medio patentes u otros derechos de propiedad intelectual, su acceso y transferencia se hará en forma compatible con la protección de aquellos.

El Convenio de Basilea, también está signado por la realidad de que millones de toneladas de desechos potencialmente peligrosos cruzan las fronteras nacionales cada año en búsqueda de lugares de eliminación debido a que hacerlo en el país extranjero es más barato que en el de origen o porque no existe capacidad local de eliminación para dichos desechos. No existen cifras coincidentes sobre el tráfico de desechos peligrosos⁵⁸.

Es por esto que se permite cierta flexibilidad y los desechos peligrosos deberán ser exportados solo si el Estado de exportación no tiene la capacidad técnica ni posee los servicios requeridos o lugares de eliminación adecuados a fin de eliminar los desechos de que se trate de manera ambientalmente racional y eficiente. La exportación de desechos peligrosos y otros desechos está prohibida si el Estado exportador tiene razones para creer que el manejo ambientalmente racional y su eliminación no será garantizado en el Estado de importación. Del mismo modo, un Estado deberá prohibir la importación de desechos peligrosos en su territorio si tiene razones para creer que no serán manejados en forma ambientalmente racional. Cualquier movimiento transfronterizo de desechos peligrosos que no se realice conforme a las normas del Convenio es considerado tráfico ilícito.

Otra Convención donde se hizo la sentir las fuerzas divergentes entre países desarrollados y no desarrollados, es en la de Viena, protocolo y enmienda correspondientes. Es por sus efectos que el Protocolo de Montreal, en su anexo A, incluye a los CFCs, juntamente con los halógenos (productos a base de bromo) como sustancias sometidas a restricciones y eventual eliminación. El artículo 5 contiene disposiciones relativas a los países en desarrollo. Establece al respecto que cuando el nivel anual calculado de consumo de las sustancias controladas que figuran en el Anexo A, sea inferior a 0,3 kg. per cápita al momento de entrar en vigencia el Protocolo para el país en cuestión, o en cualquier momento posterior dentro de los diez años de su entrada en vigencia, será posible, para enfrentar las demandas del mercado interno, demorar en diez años el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Protocolo. Más aún, los Estados Partes se comprometieron a facilitar el acceso a sustancias alternativas y tecnologías para aquellas partes que fueran países en desarrollo, así como a asistirlos sin demoras para posibilitar la conversión a productos alternativos. De igual modo, se les facilitará la concesión de subsidios, créditos, garantías o programas de seguros, con el fin de facilitar su acceso a tecnologías alternativas y productos sustitutos. Para el caso de que el producto alternativo no estuviera disponibles para estos países, o cuando las condiciones para su adquisición no fueran equitativas, existe la posibilidad de denunciar el Protocolo.

Las disposiciones novedosas incluídas en este protocolo y la rigidez de las medidas subsiguientes dieron lugar a airadas protestas por parte de algunos países en desarrollo⁵⁹. Dentro de este grupo, la India y China revisten una situación especial. En su conjunto estos países representan un tercio de la humanidad y son hoy grandes consumidores de CFCs, no cabe duda que para la eficiente aplicación del Protocolo se requiere su plena cooperación. El punto más difícil, en estos casos, es la forma en que se hará la transferencia de tecnología. Para facilitar el acceso a las sustancias alternativas se ha creado el

⁵⁸ Mostafá Tolba, que ha sido director ejecutivo del PNUMA, estima la producción de desechos en el mundo en una cifra entre 300 a 400 millones de toneladas; un 90% generada en países industrializados. El tráfico de desechos peligrosos es de carácter global, el problema es más grave en Africa donde, las tasas de eliminación de desechos son a lo máximo de 40\$ por tonelada, en Europa dicha cifra es de 4 a 35 veces más elevada y en los E.E.U.U. los costos son de 12 a 36 veces más altos.

⁵⁹ Existe evidencia disponible del impacto que estas medidas han tenido sobre las economías recientemente industrializadas del Asia (Corea, Taiwan, Hong Kong, Singapur, Malasia y Tailandia), todas ellas muy dependientes de la industria electrónica. Las sustancias controladas son utilizadas para la limpieza de componentes de los aparatos electrónicos. Ninguna de estas economías puede permanecer al margen del Protocolo de Montreal, ya sea por adhesión directa o el Protocolo contiene provisiones que restringen el comercio de sustancias controladas y de productos que las contengan y, asimismo todas estas economías son altamente dependientes de indirectamente a través del comercio internacional. La mayor parte de sus exportaciones, se destinan a países desarrollados que integran el Protocolo.

Fondo de Asistencia en la Reunión de Londres de 1990. Esta institución que será administrada por el Banco Mundial, habrá de aliviar los costos involucrados en la eliminación de los compuestos nocivos para la capa de ozono. Además se acordó que cuando un país en desarrollo encontrara dificultades para acceder a la nueva tecnología y, en consecuencia, no le sea posible cumplir con las obligaciones impuestas, se convocará a una Reunión de Partes para considerar la situación.

Las decisiones tomadas en esta ocasión bien pueden considerarse drásticas. En primer lugar, la total eliminación de los CFCs para el año 2000 (y no su disminución en un 50% como rezaba el Protocolo de Montreal). Se convino asimismo eliminar los halógenos para esa fecha salvo para casos de excepción y con fines de seguridad. Igualmente significó controlar otros dos compuestos de menor poder destructivo de la capa de ozono: el tetracloruro de carbono (utilizado en solventes para productos farmacéuticos, plaguicidas) y el metilcloroformo (empleado en la industria electrónica) que se eliminan para los años 2000 y 2005 respectivamente. Pero en todos estos casos con etapas intermedias⁶⁰. Los ajustes y reducciones establecidos en Londres entraron en vigor automáticamente para todas las partes a los seis meses de su aprobación. El control de nuevas sustancias solo puede hacerse mediante enmiendas a la Convención, que requieren la correspondiente aprobación legislativa⁶¹.

El caso del Convenio sobre Cambio Climático, es que, la estimación de las probables consecuencias del calentamiento global ha sido materia de controversias fundadas en dos grupos de razones. El primero se vincula con la valoración de los modelos utilizados para estimar estas consecuencias. Necesariamente esos modelos han sido globalizadores, pero todo el mundo está de acuerdo en que el impacto del calentamiento global no será uniforme en todo el planeta, que los aumentos de temperaturas serán distintos en diferentes regiones y subregiones. Además esos modelos han sido elaborados con la información y la tecnología disponibles y ni la información ni la tecnología se consideraron suficientes.

El segundo grupo de razones se relaciona con los argumentos de los países "dependientes de la exportación de energía" y de los que tienen un alto consumo de combustibles fósiles y un estilo de vida basado sobre un muy uso liberal de energía que han hecho grandes esfuerzos dialécticos para evitar que los documentos internacionales, políticos o científicos, resulten demasiados negativos del calentamiento global.

Tiene que ver con el que antecede el llamado *principio precautorio*, exigencia de que se adopten las medidas que se consideren buenas en sí mismas, aunque falten pruebas científicas inequívocas para justificar dichas medidas. O sea, no hay que aplazar dichas medidas hasta que se obtenga la certeza deseada, porque podría ser demasiado tarde. Lo encontramos en los Convenios sobre Biodiversidad y Cambio Climático.

También se han abierto camino los principios que requieren la *evaluación de impacto ambiental*, de cualquier actividad que pueda producir efecto negativo en el ambiente. Se incluye en éste, la participación del público (en particular del eventualmente afectado) en la substanciación del procedimiento. Este procedimiento constituye un conjunto inseparable, de la *notificación inmediata de situaciones de emergencia*, *información pertinente*, la *notificación previa y consultas oportunas* (principios 18 y 19 similares de la Carta de Río) respecto de actividades bajo la jurisdicción o control de un Estado que pudieran tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica de otros estados o de zonas allende las jurisdicciones nacionales, cuando de evaluar el efecto transfronterizo de una actividad, se trate.

⁶⁰ En el primer supuesto ha de disminuirse la producción del compuesto en un 50% para 1995 y en un 80% para 1997. También existe un plazo intermedio para los halógenos: consiste en eliminar en un 50% su producción para 1995.

⁶¹ Por último, en 1992 se reúnen en Copenhague representantes de noventa y tres estados con el fin de revisar los plazos establecidos en Londres. Así se decidió eliminar totalmente los CFCs para el 1ro. de enero de 1996 y los HCFs para el 2030, con una reducción del 65% para el 2010. Vale decir cuatro años antes de lo dispuesto en Londres, igual que en seis años para los halógenos, y en nueve años para los metilcloroformo.

2- MECANISMOS PARA EFECTIVIZAR LOS ACUERDOS

Los principios reseñados necesitan de mecanismos para ser puestos en práctica, al respecto el Dr. Thomas Gehring, de la Universidad Libre de Berlín, señala que "los regímenes ambientales internacionales constituyen un tipo particular de instituciones, distintas tanto de los tratados multilaterales como de las organizaciones internacionales. Como los tratados, contienen un marco normativo específico de prescripciones que son particularmente adecuadas para organizar internacionalmente conductas coordinadas dentro del área limitada de un tema. Como las organizaciones internacionales, proveen un mecanismo permanente para cambiar esas prescripciones normativas"⁶².

En todos estos acuerdos y como puntualiza Gehring, juntamente con el establecimiento de un marco normativo, también se han creado organismos de las convenciones, generalmente una secretaria y una conferencia de partes, más algunos órganos subsidiarios de esta última (de asesoramiento científico, técnico y tecnológico). El esquema no es caprichoso y responde a necesidades propias de los compromisos que se procuran y de las materias que se regulan.

En general en estas convenciones no fue posible plasmar en su propio texto todos los acuerdos deseados; complejas diferencias de intereses y puntos de vista impidieron alcanzar el grado óptimo de entendimiento antes de concluir el instrumento internacional. Por ello fue necesario optar por fórmulas marco que establecen las orientaciones generales e incluyen previsiones para que se vaya dando contenido a ese marco, con decisiones de un órgano como la conferencia de las partes o mediante protocolos adicionales que deberán aprobar los gobiernos.

Además, en muchos casos fue preciso dejar las puertas abiertas para adecuar la regulación jurídica a la evolución de los hechos, como los que puedan producirse con relación a determinadas especies animales o vegetales en el caso de la CITES, o para asimilar los resultados de nuevas comprobaciones científicas como las que han llevado a someter el control del Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Deterioran la Capa de Ozono, ciertos productos que no habían sido incluidos en las listas iniciales. Esas puertas son la "capacidad reglamentaria" que ejerce la conferencia de las partes de cada convenio.

Los protocolos adicionales son un mecanismo que se ha previsto para considerar materias específicas dentro del ámbito de los acuerdos marco. El caso del Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Deterioran la Capa de Ozono es un ejemplo típico en el campo del Convenio de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono. Cuando se discutió el Convenio Marco sobre Cambio Climático, varias delegaciones señalaron la necesidad de prever protocolos sobre energía, transportes y bosques. Generalmente los convenios prevén para los protocolos un procedimiento de negociación simplificado; por ejemplo se negocian en la conferencia de las partes, pero requieren los pasos formales de aprobación (en nuestro caso la aprobación legislativa) y posterior enmienda y ratificación. Su enmienda también puede ser relativamente simplificada, pero siempre sujeta a los pasos formales posteriores.

Con todo, la elaboración de las disposiciones vinculantes de estos tratados requieren un complejo ejercicio de técnica jurídica porque con frecuencia se trata de convertir algunas reglas técnicas que describen prácticas racionales, en normas jurídicas o, al menos, en parte de una norma jurídica. Las condiciones del contrato de compraventa de un automóvil no incorporan el "manual del propietario" como elemento vinculante, probablemente con la excepción de algunos requerimientos de mantenimiento para la vigencia de la garantía. En estos tratados se procura que los estados se comprometan a determinadas conductas técnicamente buenas, generalmente llamadas "ambientalmente racionales" y ese compromiso integra el vínculo que se establece entre las partes. También desde ese punto de vista resulta conveniente el mecanismo de los órganos de las convenciones que van ajustando los vínculos entre las partes a la experiencia sobre las reglas técnicas y su desarrollo.

⁶² Esta característica, no es única de estos tratados. Las convenciones internacionales sobre protección de la propiedad intelectual, por ejemplo, también la tienen, pero se han cobijado en la Organización de la Propiedad Intelectual, con sede en Ginebra, que de alguna manera unifica los "organismos" que en cada caso se crearon. En las convenciones sobre medio ambiente hay una mayor dispersión, inclusive están distribuidas entre Nairobi, Ginebra y Berna aquellas que de una u otra forma aparecen vinculadas al Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente.

En un sistema descentralizado como el Derecho Internacional, es necesario engendrar además los mecanismos que den cierta garantía de eficiencia a los compromisos. En estos acuerdos se ha optado por el procedimiento de los informes nacionales, las partes informan periódicamente a las demás sobre la situación existente en su territorio con respecto a la materia que regula el convenio. Los formatos, la periodicidad y la publicidad de los informes varía, separadamente o en forma agregada es presentado al conjunto de las partes. La simple necesidad de producir el informe induce a cumplir los compromisos y actúa como una cierta "coacción entre pares", que si bien no tiene la misma eficacia que la centralización coactiva del derecho interno, posee una fuerza nada despreciable.

Hay casos especiales de "informes", como es el caso del Convenio de Basilea, donde estos adquieren otra dimensión. El Estado de exportación tiene el deber de informar a la autoridad competente del estado de importación de cualquier movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, luego de esto debe responder por escrito al notificador si consiente el movimiento, con o sin condiciones, o si deniega el permiso. El Estado o los estados de tránsito, sean o no parte de la Convención, deben recibir este mismo tipo de información. En el caso de un Estado que sea parte, también debe serle comunicado la notificación/consentimiento de cualquier movimiento que se intente⁶³.

En el **procedimiento de solución de controversias** puede rescatarse como criterio general, que las Partes Contratantes en relación con la interpretación o aplicación de los Convenios, tienen un procedimiento voluntario donde las Partes interesadas tratarán de resolverla mediante negociación. Si no pueden llegar a un acuerdo mediante negociación, podrán solicitar conjuntamente los buenos oficios o la mediación de una tercera Parte, cuyas conclusiones deberá aceptar de buena fe.

Las Partes al adherirse al convenio manifestarán que medio de solución de controversias aceptan en carácter de obligatorio: Arbitraje (de acuerdo al procedimiento establecido por este Convenio) o, presentación de la controversia a la Corte Internacional de Justicia.

IV- REVISION DE LA NORMATIVA REGIONAL.

1- LOS PROCESOS DE INTEGRACION Y SUS POSIBLES EFECTOS EN EL PATRON DEL PROBLEMA AMBIENTAL DE CADA PAIS.

Este desarrollo se desenvolverá partiendo de la experiencia de los mercados integrados de la CEE, MERCOSUR, y NAFTA. Se logró la materialización de estos mercados ampliados, por la convicción de sus negociadores de que esto mejoraría el intercambio, aumentando los flujos de comercio, creando nuevas oportunidades de inversión, facilitando el transporte, reduciendo los costos de producción y mejorando el ingreso de su población y sus condiciones de vida. Sin dejar, por ello de reconocer algunos de estos países en sus constituciones que el derecho al ambiente sano es un importante componente de la calidad de vida. Nuestra preocupación por los aspectos ambientales y el efecto sobre el uso de los recursos, surge de manera natural, al tratar de analizar como se pueden conjugar estos dos elementos; e interesa en la medida de que estos procesos verdaderamente introduzcan cambios en las estructuras productivas.

La composición del problema es la siguiente: si el comercio y las inversiones crecen, ello causará la expansión de las actividades económicas, y si la naturaleza de estas permanece sin cambio el volumen total de la contaminación generada deberá crecer. Los países tienden a especializarse en los sectores en los que gozan de mayores ventajas comparativas, esto hará que algunos se dediquen a los sectores donde sus gobiernos no regulan estrictamente, o intensificarán la producción en los sectores que gozen de una abundancia de factores a disposición.

⁶³ En adición o como corolario de estos informes, se están desarrollando mecanismos de control llamados comités de ejecución o de implementación, el Protocolo de Montreal, luego de cuatro años de estudios, creó ese comité en la reunión de Copenhague en 1992 y le fijó ciertas reglas, el Convenio Marco sobre el Cambio Climático lo prevé en su artículo 10.

Otro punto que puede sobrevenir, es que los estándares de emisión e inmisión más estrictos de unos países puedan producir la migración de las industrias "sucias" hacia otros de normas más relajadas. Estimaciones realizadas no corroboran esto e indican que los ahorros de costos que podran aspirar a obtener estas industrias, no serían significativas ni suficientes para decidir la relocalización⁶⁴.

Puede darse también como respuesta, que la contaminación en los países en desarrollo puede bajar, porque los productores del exterior transfieran tecnología más moderna, típicamente más limpia, al relajarse las restricciones a las inversiones extranjeras. Y, además, el aumento de los ingresos, puede demandar un ambiente más limpio como expresión del aumento de la riqueza nacional.

2- COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Su política ambiental ha sido de tipo progresiva, iniciándose en 1972 con el Primer Programa de Acción Ambiental (PAA) aprobada por el Consejo⁶⁵. Este sentó las bases para una política ambiental de la Comunidad estableciendo los objetivos y los principios que la guiarán, conjuntamente con el desarrollo de su primera legislación ambiental: directivas sobre la calidad del agua y del aire, la contaminación sónica y disposición de residuos domiciliarios⁶⁶. Además se adoptó un Programa de Investigación Ambiental⁶⁷.

El segundo PAA, que abarca el período 1977/81, profundiza al primero y también adopta un nuevo Programa de Investigación.

El tercer PAA, período 1982/86, enfatiza el **principio de la integración** de la dimensión ambiental con las demás políticas, adopción de un enfoque más integrado entre medio ambiente y la economía global. Este principio está vinculado con otro, el de la **prevención del daño**, en lugar de la acción reparadora posterior. De aquí desencadena el desarrollo de procedimientos de **evaluación del impacto ambiental**.

El cuarto PAA, que cubre el período 1987/92; ante el problema de la falta de predisposición de algunas partes para implementar las diferentes directivas, es que se otorga mayor realce a los que hasta ese momento eran principios y les dedica secciones específicas. En cuanto a la investigación-información y educación, se establece que la Comisión publique cada tres años un estudio sobre el "Estado del Medio Ambiente"⁶⁸.

En el año 1987 se pone en vigor el Acta Unica Europea (AUE) la cual modifica el Tratado de Roma, codificando a nivel de Tratado, todas las acciones que hasta entonces se habían efectuado con el objetivo de la protección del medio ambiente.

Los objetivos de política ambiental que se establecen son: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente. Contribuir a la protección de la salud de las personas; y garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Reafirma los principios comunitarios permanentes: Prevenir es preferible a reparar. El control de la contaminación debe hacerse preferentemente en la fuente misma que la ocasiona. Quien contamina paga (además de los conocidos propósitos del PPP⁶⁹, en la Comunidad mediante su aplicación se logra que las

⁶⁴ Trabajo de Low -1992- para E.E.U.U., de Knodgen -1979- para Alemania Federal, coincidente con un estudio de Leonard -1988- para Irlanda, Rumania, España y México.

⁶⁵ Estableciendo es esa oportunidad que "la protección ambiental constituye una de las tareas esenciales de la Comunidad", "la expansión económica no es un fin en si mismo"... "debe traducirse en una mejora en la calidad de vida".

⁶⁶ Aunque uno de los principios básicos sustentados era el de la prevención del daño ambiental, estas primeras medidas estaban, sin embargo, dirigidas a la reparación del daño existente.

⁶⁷ Se le asignó más de 22 millones de cuenta europea y, debía brindar fundamento científico que sirviera de respaldo a las Directivas que para la implementación de los PAA se promulgará.

⁶⁸ A los fines de esto se dicta una Directiva que obliga a los Estados a notificar a la Comisión de su evolución con respecto a la legislación ambiental., para permitir una evaluación sistemática de los efectos de esta.

⁶⁹ Entre los propósitos del PPP está la internalización del costo ambiental en el sistema de precios, y esto tiene especial significación para el comercio internacional por cuanto otro de los propósitos es evitar las distorsiones en este campo y en las inversiones que traería aparejada el empleo de subsidios como mecanismos de internalizar los costos de prevención y control

políticas ambientales de los diferentes países estén basados en un mecanismo común de asignación de costos). Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán ser un componente de las demás políticas de la Comunidad.

También define factores que la Comunidad deberá tener en cuenta al efectuar propuestas de política:

- 1- disponibilidad de información científica y técnica.
- 2- las condiciones ambientales en las diferentes regiones de la Comunidad. Este es una lógica consecuencia de la aplicación de estándares ambientales diferentes, derivación de la diversidad ecológica existente, previendo también el establecimiento de fondos de ajuste a fin de evitar distorsiones en el comercio.
- 3- los beneficios y costos potenciales de la acción de aplicarla y de la omisión de hacerlo (evaluación con o sin proyecto).
- 4- el desarrollo económico social de la Comunidad como un todo y el desarrollo balanceado de sus regiones. Se tiene en cuenta a las regiones menos desarrolladas para las cuales sería posible la aplicación de algún sistema de subsidio ambiental o preferencia fiscal.

Con respecto a la armonización de la legislación, lo concerniente a la protección ambiental deberá basarse en un nivel elevado, pero estas medidas no serán obstáculo para el mantenimiento y adopción por parte de cada Estado de medidas de mayor protección⁷⁰.

El quinto PAA, se pone en marcha en 1992. Se plantean modificar la estrategia que venían manteniendo, por la gravedad y persistencia de los problemas del subdesarrollo y la evolución política y económica de Europa Central y Oriental, factores que hacen aumentar las responsabilidades de la Comunidad a nivel internacional.

Se otorga especial relevancia al **principio de subsidiaridad**⁷¹ y lo combina con el concepto más amplio de la **responsabilidad compartida** el cual implica, sin cuestionar la división de competencia entre la Comunidad, los Estados miembros y las administraciones regionales y locales, una combinación de agentes e instrumentos en las esferas adecuadas.

La política a implementarse se basará en los siguientes instrumentos: a) Normativos; las leyes a nivel comunitario continuarán empleándose para casos de alto riesgo que requieran establecer niveles básicos de protección y para el cumplimiento de compromisos en acuerdos internacionales. b) De Mercado, se trata de internalizar los costos ambientales en los precios, a través de incentivos y elementos disuasorios económicos, fiscales y de responsabilidad civil; c) Horizontales de apoyo, incluye las acciones en materia de investigación, información, educación, formación profesional, etc.

Y a los efectos operativos están los mecanismos financieros de apoyo: sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados tienen a su cargo la financiación y ejecución de la política ambiental. Los fondos creados para reducir las disparidades económicas regionales dentro de la Comunidad son: "Fondo Europeo de Desarrollo Regional" (FEDER)⁷². "Fondo Social Europeo" (FSE) y la sección "Orientación" del "Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria" (FEOGA), están dirigidos a fomentar la cohesión económica y social, para beneficiar a las regiones más pobres de la Comunidad. De allí es que el AUE, disponga la creación de un "Fondo de Cohesión", que proporcione contribución financiera a proyectos en los sectores de medio ambiente y de las redes transeuropeas de transporte⁷³. La financiación a través de este fondo está condicionada a que los proyectos tengan su

ambiental. Obviamente, este es solo un principio, su implementación requiere de instrumentos de política que pueden consistir en regulaciones o medidas económicas, como se verá prevalecen los sistemas mixtos.

⁷⁰ El caso citado de Dinamarca y los envases reutilizables, donde la Corte avaló esta norma, aun cuando ello interfiriera en la libre circulación de bienes dentro del mercado común.

⁷¹ "Las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos y la Comunidad solo intervendrá en la medida que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros.

⁷² El otorgamiento de los fondos será para incentivar a los Estados para que adopten la evaluación del impacto ambiental, en las primeras fases de los proyectos.

⁷³ Los potenciales beneficiarios son España, Grecia, Irlanda y Portugal, previendo un elevado nivel de intervención comunitaria, entre el 85% y 90%.

origen en la legislación comunitaria que suponga costos desproporcionados para el Estado miembro en cuestión. Además, hay instrumentos financieros a pequeña escala, como el ENVIREG⁷⁴ y el ACE⁷⁵.

3- NAFTA⁷⁶

Este acuerdo comenzó a gestarse en 1988, entre E.E.U.U. y Canadá. La incorporación de México se trata a partir de 1990, y fue desde el origen muy discutido por razones que justamente hacen a nuestro tema. Si bien se reconocían los beneficios económicos que traería una zona de libre comercio, se temía que México podría ocasionar consecuencias ambientales de importancia, dado que este país no goza de un historial favorable de control ambiental. Es por esto que Estados Unidos previó desde el inicio la inclusión de cuestiones ambientales en el acuerdo⁷⁷.

Se afirma el derecho de cada país en elegir el nivel de protección que este considere apropiado. Aclarando que será apropiado en el caso de las medidas sanitarias y fitosanitarias (SFS), si la determinación está basada en principios científicos y en la evaluación del riesgo que implica ese nivel elegido. En los estándares (ERP), se requiere justificar que el objetivo por el cual se establece la protección es legítimo. Se deja en claro que cada país puede mantener y adoptar estándares internacionales relevantes e incluso más exigentes.

Con respecto a la consistencia entre las normas nacionales, no se trabaja en base a la armonización, sino considerando que las medidas de SFS son equivalentes, cuando el país que exporta puede demostrar que estas alcanzan el mismo nivel de protección que el país importador⁷⁸. Y que con los diferentes ERP del mismo alcance, se tratará de llevarlos a un nivel idéntico, equivalente o que tengan el efecto de permitir que ciertos bienes y servicios puedan ser utilizados uno en lugar de otro o que satisfagan el mismo propósito⁷⁹.

Otro punto importante, que ya hemos mencionado, es el de que ninguna Parte puede reducir sus estándares ambientales respecto a salud, seguridad y protección ambientales con el fin de atraer inversiones.

Su **procedimiento de resolución de controversias** tiene connotaciones interesantes, ya que antes de llegar a plantearse una disputa deben seguir el procedimiento de consulta previo, si éste en un tiempo determinado no logra resultados, cualquiera de los países puede convocar a la Comisión de Comercio (que es el máximo organismo del NAFTA), y esta puede usar diversos métodos de mediación, conciliación, etc.. Si sigue sin lograrse un acuerdo, cualquiera de las partes puede iniciar el procedimiento de los Paneles Arbitrales. Estos paneles, tienen por función encontrar hechos fácticos que determinen si la acción tomada por el país que se defiende es inconsistente con sus obligaciones, para ello pueden solicitar la colaboración de expertos científicos.

Paralelamente los países signatarios del NAFTA firmaron un Acuerdo Norteamericano de Cooperación Ambiental. Se crea una Comisión Ambiental y órganos constitutivos⁸⁰. Se disponen

⁷⁴ Destinados a combatir la contaminación de las zonas costeras más deprimidas, especialmente del Mediterráneo, incluyendo países no comunitarios.

⁷⁵ Para financiar proyectos de demostración de tecnologías limpias, nuevos métodos para medir y controlar el medio ambiente. Recuperación de tierras amenazadas por erosión o desertificación.

⁷⁶ "North American Free Trade Agreement Treaty", tratado de integración trilateral entre los gobiernos de E.E.U.U., Canadá y México.

⁷⁷ Esto no es usual, vimos que a la CEE le llevo quince años lograrlo. En el tratado bilateral con Canadá no se había considerado.

⁷⁸ A las medidas de SFS dijimos que se las considera consistentes cuando se conforman a estándares internacionales, pero se aclara que si alguna es diferente de este, no puede por esa sola razón ser tratada como inconsistente, ya que la diferencia puede explicarse por condiciones geográficas, ecológicas y ambientales que inciden de distintas maneras.

⁷⁹ La consistencia entre normas nacionales, a fin de que ellas no representen un tratamiento discriminatorio o un innecesario obstáculo al comercio, se logra también adoptando un estándar internacional reconocido.

⁸⁰ La estructura institucional es más compleja que la del propio NAFTA. El Consejo que es su órgano de gobierno, puede desarrollar recomendaciones, algunas con alcance de directivas a ser implementadas por las Partes.

medidas que los gobiernos deberán implementar en sus territorios: nombrar inspectores ambientales, promover auditorías ambientales, iniciar los procedimientos judiciales o administrativos que correspondan para remediar las violaciones a las leyes ambientales y que cualquier persona pueda solicitar a las autoridades que los inicien.

Asimismo, determina el alcance de los Paneles Arbitrales, de la siguiente manera: si el informe de este demuestra la existencia de fallas en el cumplimiento de las leyes ambientales, las partes pueden acordar un plan de acción; si este no se lleva plenamente a cabo, el Panel puede imponer un cargo monetario que garantice el cumplimiento pleno. Ese pago se depositará en un fondo establecido a nombre de la Comisión, y deberá ser utilizado para mejorar el ambiente o el procedimiento de cumplimiento de las leyes ambientales del país demandado⁸¹.

4- MERCOSUR

Con respecto a las cuestiones medio ambientales, se pueden señalar claras diferencias entre el Mercado Común del Sur, y los anteriores acuerdos de integración. Estas no tienen una consideración especial como en el NAFTA, y podría quizás, establecerse un paralelo con la política gradual de la CEE, a la manera de sus PAA, ya que la implementación del Tratado está a cargo de Subgrupos de Trabajo (SGT)⁸². No obstante, no hay un grupo en especial dedicado al tema que nos ocupa y quedaron entonces estas cuestiones dispersas en varios subgrupos de trabajo⁸³.

Para salvar estas lagunas, es que fue creada la "Reunión Especializada de Medio Ambiente" (REMA). Su objetivo principal es la formulación de recomendaciones para asegurar una adecuada protección del medio ambiente. Como objetivos más específicos, se menciona el de contribuir a establecer en materia ambiental condiciones de adecuada competitividad entre las Partes y lo mismo externamente para los productos del MERCOSUR. O sea que se veía a las regulaciones ambientales como barreras no arancelarias al comercio e impedimentos a una competencia justa. Lo ejemplifica una controversia con el SGT 1, que identificó como restricciones no arancelarias y que debían ser eliminadas, a una serie de medidas que protegían la vida y salud de personas, animales y vegetales.

Las reuniones fueron tratando los problemas ambientales que podrían surgir con el acuerdo, proponiendo la ampliación de actividades y sectores que debían analizarse, y a visualizar algunos tipos de proyectos de cooperación en conservación de recursos en zonas de frontera o donde existen recursos compartidos.

Entre las directivas básicas emanadas similares a las ya vistas figura: la inclusión del costo ambiental en la estructura del costo total; obligatoriedad de prácticas de licenciamiento para las actividades degradantes del medio ambiente, que estas además tengan estudio de impacto ambiental; no diferencia entre estándares por producto y por procesos productivos, monitoreo de actividades que puedan generar impacto ambiental; aumento de la información entre las partes y perfeccionamiento de la enseñanza, y la investigación.

5- CONCLUSIONES

Por la complejidad de los procesos que en el mundo se desarrollan, no se puede realizar un análisis de un tema como el de los recursos naturales y ambientales, sin mirar en derredor, en especial para aprender de las experiencias que deja la negociación de acuerdos, tanto globales como regionales, donde

⁸¹ La no observación del pago de la garantía monetaria puede llevar a la suspensión de los beneficios del NAFTA, en una magnitud suficiente para el cobro del cargo fijado.

⁸² Tienen como cometido analizar las legislaciones, estándares o cualquier otra medida vigente en los países, vinculado con el comercio exterior, política industrial, agrícola y energética, etc., para conocer el alcance de estas disposiciones y elaborar propuestas de armonización.

⁸³ Como en el de normas técnicas y en los de política industrial, agrícola y energética.

se repite una estructura de heterogeneidad, que salvando las distancias, es comparable con lo que ocurre en nuestro país, con la convivencia de sus provincias; y esto lleva al complejo problema de igualar o contemplar estas diferencias.

En un foro global (de las características de los de la primer parte de este capítulo) o en uno federal (al que apunta esta descripción de experiencias) lo que marcará las decisiones será principalmente, el peso de las presiones que se pueda desplegar. Estas pueden adquirir las más variadas formas: desde la sanción explícita, del tipo de bloqueos comerciales; pasando por formas más veladas: no brindar apoyo financiero suficiente, es limitar la autonomía de los países⁸⁴; del mismo modo que el ofrecimiento de alicientes económicos⁸⁵.

Hay mucha concientización de lo que sucede, pero también de lo que se puede perder, las brechas en el mundo son demasiado grandes y, aunque esto se reconoce en el mundo desarrollado, éste también está signado por la diversidad, de la misma manera que la parte subdesarrollada. Podemos esperar que dentro de un país esto sea superable, y que los principios, instrumentos, mecanismos desarrollados a escala mundial puedan ser asimilados y adaptados a las realidades locales; no es necesario vivir la experiencia para poder hacer buen uso de ella.

⁸⁴ En la Cumbre de Río, la idea inicial de los países en desarrollo, era la de tener fondos específicos para cada materia sujeta a un acuerdo (ozono, clima, biodiversidad) y un fondo general para los restantes temas, esto se fue diluyendo ante la categórica negativa de quienes debían ser los contribuyentes. El arreglo finalmente tiene como pivote central al Fondo para el Medio Ambiente Global, conocido como GEF (Global Environment Facility). Los aportantes originales han sido países en desarrollo, su administración y la presidencia la ejerce el Banco Mundial y hay una Asamblea de Participantes, donde están representados los gobiernos aportantes.

⁸⁵ De esta manera actuó la posibilidad del NAFTA sobre México, ante las críticas emanadas de E.E.U.U. sobre el historial poco favorable al control ambiental de este país, se implementaron medidas para neutralizarlas: modificar la Constitución para incorporar el tema, sancionar una Ley General de Equilibrio Ecológico, aumentar el presupuesto del área, etc.

E
R
A
C
I
O
N
E
C
O
N
O
M
I
C
O
S
E
C
O
N
O
M
I
C
O
S

CAPITULO CUATRO

**UNA PERSPECTIVA DE LA LEGISLACION AMBIENTAL
NACIONAL**

I- INTRODUCCION

Iniciamos este trabajo destacando lo que marcaría nuestra línea argumental: que la Argentina es un país federal, definido este espíritu en la Constitución del año 1853, y que de este sistema político descentralizado surgen importantes derivaciones que hacen a la delimitación de la problemática ambiental.

Históricamente, la nación está constituida por un conjunto de unidades autónomas que son preexistentes a la primera y de ello deriva que las provincias retengan y mantengan para si todo lo que no han delegado mediante la Constitución al Gobierno Federal y, los poderes de éste quedan de esa manera limitados a los que la Constitución les confiere expresamente o implícitamente (art. 104). El sistema de reparto de poderes entonces, queda convenido de esta manera: un grupo de facultades exclusivas del gobierno nacional (ej. manejo de las relaciones exteriores), otro grupo de facultades exclusivas de los gobiernos provinciales, y el tercer grupo de facultades son las concurrentes del gobierno federal y las provincias.

Si nos detenemos a buscar en este texto referencias a la cuestión ambiental, solo encontramos la atribución exclusiva al gobierno nacional para legislar el Código de Minería (dejando a salvo que su aplicación corresponde a las provincias). La otra, la delegación en el gobierno nacional sobre la regulación jurídica de los ríos, pero solamente respecto de su uso navegatorio; en lo demás, las provincias se reservan las atribuciones para legislar y administrar todos los demás usos.

En base a este esquema, es que haremos el análisis de como se desarrollaron estas facultades en la Argentina y lo que es más relevante como se siguen desarrollando, porque a pesar de la reforma a la Constitución, que incorpora el punto en discusión, no se ha modificado el espectro de políticas, no se ha planteado una legislación que contemple el derecho al ambiente sano, la obligación de recomponer en caso de daño al ambiente, que provea a la utilización racional de los recursos naturales, etc. Aspectos estos que detalla el art. 41⁸⁶.

II- CONCEPTO DE LEGISLACION AMBIENTAL

La legislación ambiental se encuentra constituida por el conjunto de las normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se esperan una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.

Esta en un instrumento más de los que nos podemos valer para establecer lineamientos de política ambiental, es especialmente válida, porque como técnica el derecho procura inducir a los individuos a que observen determinadas conductas, bajo apercibimiento de la aplicación de una sanción, tiende a la uniformidad de los proceder de la sociedad, y es lo que la torna más útil para la aplicación por los poderes públicos.

En un país de estructura federal como el nuestro, el sistema jurídico de protección del ambiente, es la suma de los subsistemas que tratan de la materia en los distintos ordenes de gobierno que cuentan con atribuciones para legislar, esto porque nuestra organización se basa en la división de poderes, y en que cada uno de esos "poderes de gobierno", tienen su campo de acción delimitado a su vez, también por la Constitución Nacional. Esta incluye en uno de sus capítulos a las llamadas "Atribuciones del Congreso", donde lo que vamos a tener en cuenta en especial, para nuestro desarrollo posterior, es del art. 67, el inc. 11⁸⁷, que establece la facultad del Congreso de dictar los llamados "códigos de fondo":

⁸⁶ Transcrito íntegramente en la introducción a este trabajo.

⁸⁷ Luego de la reforma es el art. 75 inc. 12.

... "Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los Tribunales federales o provinciales según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones...".

Esto significa que a las provincias les queda reservada la facultad de reglar los "Códigos de Procedimientos", que son los pasos para hacer cumplir lo que hayan señalado las leyes nacionales correspondientes. Este es el margen para adecuarlos a las realidades provinciales, e históricamente ha significado una conquista de las autonomías provinciales y es lo que marca el límite "ideal" jurisdiccional.

De aquí que la palabra legislación no solo alude, a lo que técnicamente denominamos como leyes, sino las distintas normas jurídicas emanadas de órganos del Estado⁸⁸ que tienen el carácter de generales y abstractas, cualquiera sea su jerarquía; además, hay otros ordenamientos jurídicos que concurren a regular determinada situación e incluimos: los acuerdos internacionales. Por esto la clasificación que se hace a continuación de los distintos tipos de ordenamientos jurídicos que podemos encontrar.

1- Legislación Propiamente Ambiental

Es el modelo que se está siguiendo últimamente, con arreglo a la moderna concepción que visualiza al medio ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema, dirigido a la protección de éste en su conjunto, considerando la totalidad de sus componentes y de sus procesos de interacción.

2- Legislación Sectorial de Relevancia Ambiental

Está constituida por los ordenamientos jurídicos dirigidos a la protección de ciertos elementos ambientales o para proteger el ambiente de los efectos de ciertas actividades.

3- Legislación de Relevancia Ambiental Casual

Es la legislación que ha sido expedida sin ningún propósito ambiental, pero que regulan conductas que inciden significativamente en la protección del ambiente.

III- ANALISIS DE LA LEGISLACION AMBIENTAL DE NIVEL NACIONAL

La legislación "ambiental" vigente en nuestro país cumple de manera insuficiente con lo que podrían considerarse sus funciones principales: definir la política nacional del medio ambiente y establecer los mecanismos para su aplicación. Esto porque el camino seguido ha sido el de una concepción administrativista o más comúnmente llamada "de policía", que actúa de una manera segmentada, no procediendo globalmente, estableciendo prohibiciones básicas, o prescribiendo la realización de determinadas conductas, a través de reglas jurídicas que están orientadas a la protección de ciertas actividades:

No es que esta forma de utilizar la técnica legislativa no exprese una política ambiental, ya que esto es la voluntad que se manifiesta al proteger cierto recurso natural o cuando se quiere evitar ciertos daños al medio ambiente, pero se dejan muchos asuntos sin regular, o reglamentados de modo inconexo. Lo que vamos a tratar de exponerle al lector a continuación, es como debe posicionarse para intentar este análisis, y las vías a las que se verá obligado a seguir, para tener un panorama totalizado de algún recurso.

1- LEGISLACION PROPIAMENTE AMBIENTAL

Es por lo dicho precedentemente, que no podemos hablar de una legislación de este tipo, que, entre otras cosas, regule de manera sistemática todos los asuntos ambientales que se encuentran dentro de la

⁸⁸ Tenemos un ordenamiento por jerarquía: Constitución nacional y provincial, tratados internacionales aprobados por el Congreso, leyes nacionales y provinciales, reglamentaciones, decretos y ordenanzas municipales.

órbita de las atribuciones de la Nación⁸⁹, y que incorpore instrumentos que miren fundamentalmente a la prevención de estos problemas antes que a su corrección⁹⁰.

Veámoslo a través de ejemplos: la *legislación sobre aguas*, ¿como se ha procurado siempre la protección de ese recurso? la respuesta es: tratando de evitar su contaminación⁹¹. Sobre esta materia, la ley 13.577/49 luego modificada por la 20.324/73, autorizaba a Obras Sanitarias de la Nación a adoptar las medidas necesarias para sanear los cursos de agua que pudieran afectar la salubridad de las ciudades o pueblos⁹² donde esta presta los servicios y la facultad, asimismo a vigilar el derrame de líquidos residuales transportados por vehículos en esos lugares; además estaba autorizada a imponer multas, recargos e intereses en lo relativo a la prestación de los servicios y a las facultades de vigilancia. Por decreto 776/92 se le asigna esta función a la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano, ante el proceso de privatización de la empresa Obras Sanitarias.

Queda claro que no es a esto a lo que llamaríamos una legislación integral sobre el agua, ya que no se ocupa de la protección del ciclo hidrológico⁹³, lo que implicaría atender los diversos usos que el agua posee, algunos de los cuales pueden entrar en conflicto. Hablamos de la contaminación de la atmósfera, de la de mares y océanos, de que asimismo se utilizan como receptáculo de residuos, como recreación, para la provisión de agua potable, para generar energía hidroeléctrica o navegar. El tratamiento de todos estos temas se hace, pero en legislaciones específicas a cada uno, donde a su vez no se fijan de que manera pueden proteger al recurso agua. Este es el punto, la falta de integración de temas multidimensionales, lo que nos deja lagunas jurídicas.

2- LEGISLACION SECTORIAL DE RELEVANCIA AMBIENTAL

Por lo descripto anteriormente, es que este tipo de legislación entra dentro de esta categoría. Es el ordenamiento predominante en nuestro país, y se ocupa de tres grandes temas:

- 1) la protección de ciertos recursos naturales como el agua, los suelos, la flora y la fauna silvestres, los ecosistemas marinos y costeros, los recursos naturales no renovables, etc.
- 2) la ordenación del ambiente construido por el hombre, como los asentamientos humanos, la localización industrial, etc.
- 3) la protección de la salud humana de los efectos ambientales (la salud ambiental, el medio ambiente laboral, etc.).

Esta categorización no es inmutable, hay temas que por la forma que están regulados entran en más de una. Por ejemplo: el *suelo*, podemos comenzar examinándolo desde su arista más conocida, la *conservación*, o sea el mantenimiento de su calidad natural, que es lo que propende la ley 22.428/81 de Fomento de la Conservación del Suelo, que se aplica por medio de la adhesión de las provincias⁹⁴, en

⁸⁹ Del grupo de países con estructura federal de América Latina: Brasil, México y Venezuela, la Argentina es el único que no cuenta con una legislación de este tipo.

⁹⁰ Algunos de los que podemos mencionar: planeación ambiental, evaluación del impacto ambiental, prevención y control de catástrofes ambientales, educación y formación ambientales, investigación científica, monitoreo, sistemas de información, etc.

⁹¹ En las zonas urbanas y suburbanas los efluentes líquidos domésticos e industriales forman la principal fuente de contaminación. También la agricultura contribuye a la contaminación de los ríos y arroyos por los desechos de origen animal, el uso de herbicidas y fertilizantes ejerce asimismo su acción perturbadora sobre su calidad.

⁹² Podían incorporarse nuevas ciudades o pueblos de las provincias que se adhirieran al régimen de esta ley, o autorizaran a sus municipalidades a acogerse. Como veremos en la parte cuarta las provincias optaron por imitar a la Nación, creando sus propias empresas, con similares funciones.

⁹³ El agua en virtud de la radiación solar, pasa del estado líquido al de vapor de agua y se difunde en el aire, a medida que se eleva se produce su enfriamiento hasta alcanzar el nivel de condensación, que da lugar a la formación de nubes, de donde se produce la precipitación en forma de lluvia. Una parte de esta cae en mares, océanos, ríos, arroyos, lagos, que constituyen fuentes de evaporación, de la misma manera que la parte de la lluvia que se precipita sobre la Tierra donde es utilizada por las plantas, y es nuevamente devuelta a la atmósfera.

⁹⁴ Estas deben designar una autoridad provincial de aplicación, y esta a su vez organizar distritos de conservación de suelos, propiciar la constitución de consorcios de conservación, y realizar las funciones de policía de la ley, que implica

este caso el objetivo es explícito, en otros se tiende al mismo de manera implícita, como en la ley 13.246/49 de arrendamientos y aparcerías rurales, que prohíbe toda explotación irracional del suelo que origine su erosión, degradación o agotamiento. La preocupación nacional por proteger el suelo surge también en la ley 13.273/48, de bosques, que instituye la categoría especial legislativa de bosques protectores⁹⁵. Esta ley adopta el mecanismo de la adhesión provincial, pero con la excepción de que aunque no haya adhesión, la ley nacional alcanza a los bosques protectores situados en las provincias, si estos interesan al bienestar general, al progreso y prosperidad de una o más provincias⁹⁶.

O podemos analizarlo por su uso, de allí vienen las leyes que hacen al *ordenamiento territorial* (aquí entramos en la categoría 2) como la ley 19.904/72, llamada de Promoción Industrial, que prohibía la instalación y ampliación de industrias en la Capital Federal; y establecía la promoción de áreas geográficas determinadas teniendo en cuenta diversos parámetros⁹⁷; luego derogada por la 20.560/73, esta mencionaba entre sus objetivos a la preservación del medio ambiente y las condiciones adecuadas de vida, de la misma manera que la ley 21.608/77 que a su vez derogó a esta, agregaba entre los objetivos el de evitar la contaminación y complementando para la persecución de estos, la exigencia de la construcción de instalaciones adecuadas acordes a lo mencionado. Fue derogada también mediante ley 23.614/88⁹⁸, que continuaba manteniendo como objetivos del sistema la preservación del medio ambiente. Este régimen fue suspendido por la ley 23.697/89, denominada de Emergencia Económica. Relacionada con las anteriores está la ley 21.900/78 de Tierras Fiscales y Zona de Frontera⁹⁹. Hay otra veta sobre ordenamiento territorial que también ha sido explorada: Ley 23.512 de Traslado de Capital Federal y ley 23.775 de Provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Con respecto al tercer ítem, igualmente podemos ilustrar con algunas muestras de por ejemplo: el *medio ambiente laboral*, ley 19.587/72 de Higiene y Seguridad en el Trabajo, que entre sus objetivos figura: proteger la vida, preservar y mantener la integridad psicofísica de los trabajadores, previniendo, reduciendo o eliminando los riesgos de los distintos centros o puestos de trabajo¹⁰⁰. Esta está complementada por la ley 20.744/74, que es la de Contrato de Trabajo, que establece la prohibición en sus art. 192, 208 y 217 respectivamente, de ocupar a mujeres y menores de 18 años en tareas penosas,

controlar que se realizan las obras previstas en el plan que presentan los propietarios, para hacerse acreedores de los beneficios de esta ley, si incumplen a partir de los seis meses establecidas para el retiro de fondos, deberán reintegrar los subsidios, sin perjuicio de las responsabilidades penales correspondientes.

⁹⁵ La ley 14.008, modificatoria de esta, faculta al Poder ejecutivo a declarar obligatoria la plantación y conservación de árboles en tierra de propiedad particular o fiscal para la fijación de médanos, como también para la protección de zonas linderas con caminos, manantiales, márgenes de ríos, arroyos, lagos y lagunas, etc.

⁹⁶ Santa Cruz se adhirió por ley 1.038/76

⁹⁷ Grado de desarrollo, factores socioeconómicos, densidad de población, consumo de energía, contaminación ambiental.

⁹⁸ Las primeras leyes no funcionaron con un sistema de adhesión provincial "tradicional", sino a través de otros mecanismos como la 20.560, donde la autoridad de aplicación debía crear delegaciones regionales a los efectos de la aplicación de la ley. O la ley 21.608, que actuaba por "complementación", cuando había actividades que se encontraban regladas por regímenes sectoriales, la autoridad acordaría mejoras para compensar mayores costos emergentes de su localización. En cambio, la última nro. 23.614, supeditaba el derecho de las jurisdicciones a acordar beneficios promocionales o a ejercer facultades delegadas de la ley, a la previa adhesión de las provincias, otorgándoles un lugar en el Consejo Federal de Promoción Industrial.

⁹⁹ Se fundamenta en la promoción del ordenamiento espacial y la integración poblacional de los territorios considerados como zona de frontera, mediante un régimen de adjudicación de tierras fiscales que facilite la radicación de pobladores y núcleos socioeconómicos para el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Subordinaba a las normas que las provincias dictaren sobre el tema, a la adecuación a la normativa nacional. Cada provincia designaría una autoridad de aplicación en su jurisdicción, que elaboraría los programas necesarios para las adjudicaciones y la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones asumidas.

¹⁰⁰ Esta ley fue reglamentada con mucha minuciosidad por el decreto 351/79, que establece como deben ser las construcciones de los establecimientos industriales: con agua potable, desagües industriales, etc. Las condiciones de higiene en los ambientes laborales, como debe protegerse a los trabajadores de entre otras: la carga térmica, de la contaminación del ambiente, de las radiaciones, ruidos y vibraciones, etc. Además especifica, que en aquellos municipios donde no existieren códigos en la materia, se adoptara como base el de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires

peligrosas e insalubres, en este tipo de tareas la jornada de trabajo se reduce a seis horas diarias y treinta y seis semanales¹⁰¹.

3- LEGISLACIÓN DE RELEVANCIA AMBIENTAL CASUAL

Para completar el panorama seguiremos la evolución de estos ejemplos a través de esta categorización. De la manera que se han organizado estos temas en nuestro país, las cuestiones generales de la propiedad y del uso de los elementos ambientales, de los daños y perjuicios al medio ambiente, y de la tutela judicial del medio ambiente, se encuentran regidos, cuando no se han expedido reglas especiales al respecto, por el Código Civil y por los códigos de procedimientos civiles, bajo criterios que son absolutamente inapropiados.

Sobre el dominio del *agua* el C.C. al respecto clasifica las aguas en: dominio público y dominio privado, dentro de la clasificación general de las cosas establecida en su art. 2339 y ss. Las de dominio público pertenecen al Estado nacional o a las provincias, según la distinción de poderes hecha por la Constitución, están enumeradas en el art. 2340 del C.C. y comprenden: los mares territoriales hasta la distancia que determine la legislación especial; los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros; los ríos y demás aguas que corran por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas; los lagos navegables. La reforma al Código de la ley 17.711 ha restringido el campo de las aguas privadas, reducidas a: aguas de los lagos no navegables; las que surgen en terrenos privados; las aguas pluviales que pertenecen al dueño de la heredad en donde cayesen.

Si hablamos de aprovechamientos hidroeléctricos de los cursos de agua, la energía de estas caídas de agua, conforman una cualidad del recurso, por lo que no cabe admitir otro dueño que no sea el titular de la fuente, según sabemos nación o provincias; pero en el caso de centrales hidroeléctricas la jurisdicción federal nace cuando resulta necesario interconectarlas con otras de igual o distinta fuente para la racional utilización de las mismas, esto constituye una materia típica del comercio interjurisdiccional por las necesidades de la distribución de la energía en todo el ámbito del país, debemos entonces tener en cuenta los preceptos de la ley 15.336/60 del Régimen de la Energía Eléctrica, modificada por la 24.065/92, que en su art. 6, asigna al Gobierno nacional esta jurisdicción específica¹⁰².

Con el recurso *suelo* es posible realizar el tipo análisis anterior. Este no es definido por el C.C., pero en su art. 2518 precisa el alcance de la propiedad del suelo, que según se dispone, se extiende a toda su profundidad, y al espacio aéreo sobre el suelo en líneas perpendiculares, otorgándoseles así idéntica condición jurídica. Sin embargo, no todo lo que se encuentra bajo el suelo queda comprendido en la propiedad inmobiliaria, se deja a salvo por el mismo artículo las modificaciones dispuestas por las leyes especiales para los tesoros y las minas¹⁰³.

En lo referente al uso del suelo, el art. 2513, modificado por la ley 17.711 que introduce un concepto conservacionista, por el cual es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla o gozarla, pero de acuerdo a un ejercicio regular, que puede ser restringido en tanto resulte abusivo (art. 2514)¹⁰⁴. Esta reforma al Código también incorporó, en materia de división de

¹⁰¹ La modificación producida a ésta por ley 21.297/76, agrega en su artículo nro. 200, que en caso de que la autoridad constatare el desempeño de tareas en condiciones de insalubridad, se intimará previamente al empleador a adecuar ambientalmente el lugar, o actividad para que el trabajo se desarrolle en condiciones de salubridad.

¹⁰² Esto no es todo, porque si queremos construir una represa de agua sobre ríos o arroyos, por disposición del art. 2645 del C.C. nos regiremos por las normas del derecho administrativo, que como es regla, será según el caso nacional o provincial.

¹⁰³ Con respecto a las minas, el tema pertenece al Código de Minería por disposición constitucional.

¹⁰⁴ En consecuencia, el suelo, como atributo del dominio inmobiliario, se encuentra limitado en su uso y goce por el interés público y el derecho de terceros. En la versión original del Código, no existía este límite ya que el propietario tenía la facultad de desnaturalizar la cosa, degradarla o destruirla.

la tierra, el concepto de unidad económica, en el art. 2326, dispone que no podrán dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento y faculta a las autoridades locales para reglamentar, en materia de inmuebles, la superficie mínima de la unidad económica¹⁰⁵. El art. 3475 bis, ratificando este concepto, establece que no podrá hacerse la división de bienes en especie cuando ello transgreda las disposiciones del art. 2326¹⁰⁶.

Aludiendo a esta misma materia, el C.C. contiene en los art. 2611 y ss, una serie de restricciones tendientes a salvar el derecho de las propiedades vecinas, como las que prohíben al propietario hacer excavaciones o abrir fosos en su terreno que puedan causar la ruina de los edificios o plantaciones vecinas o producir desmoronamientos de tierra; o tener árboles a menos de tres metros de la línea divisoria con la otra propiedad, etc.

Nos falta incluir en esta clasificación de legislación "casual", a las cuestiones relativas a los ilícitos penales ambientales que entre nosotros se regulan en el Código Penal y están sometidos a reglas de procedimiento penal que no son adecuadas. Traigamos el ejemplo del agua: el amparo a los derechos de propiedad sobre la misma, está dado en el art. 182 incisos 1 y 2, reprimiendo con penas de quince días a un año ...

"...al que ilícitamente y con propósito de causar perjuicio a otro sacare aguas de represas, estanques u otros depósitos, ríos, arroyos, fuentes, canales o acueductos o los sacare en mayor cantidad a los que tiene derecho; de la misma manera el que estorbare el ejercicio de los derechos que un tercero tuviere sobre dichas aguas".

También se tiene en cuenta proteger una de las cualidades de este recurso que anteriormente pusimos de relieve, en el art. 194...

"...se reprimirá con prisión de tres meses a dos años, al que sin crear una situación de peligro común, impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de ... los servicios públicos de comunicación, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas"

La contaminación que es otro aspecto que señalamos, aparece en su art. 200...

"...reprimiendo con reclusión o prisión de tres a diez años, el que envenenare o adulterare, de un modo peligroso para la salud, aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales, destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas".

Finalmente encontramos las disposiciones administrativas, que son expedidas para regular el funcionamiento ordinario de la Administración pública. Este aspecto ha adquirido un gran desarrollo, que no es tan notorio para el común de las personas, pero que no se puede eludir ya que pueden introducir innovaciones a la legislación.

Debemos atender a que todas las instituciones cuya descripción hemos venido efectuando, suponen en todos los casos la aplicación de multas con leyes y procedimientos especiales para los supuestos analizados: deficiencias de instalación en las industrias, polución causada en el medio ambiente laboral por superación de los niveles permitidos o uso inadecuado de los recursos¹⁰⁷.

Con otro tipo de argumentaciones, si nos retrotraemos al caso del *medio ambiente laboral*, se fijaban condiciones para las tareas calificadas de "penosas, peligrosas o insalubres", pero no se las definía, a estas las debemos buscar en decretos varios que fijan las condiciones de trabajo para excluirse del régimen de insalubridad: 1895/78, 267/79, 340/79 y 1002/80, en el caso de la fabricación de ácido sulfúrico, fabricación de cloro, sulfuro de carbono y materias con colorantes tóxicos, respectivamente. O en resoluciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, nro. 577 y 36991, que fijan las condiciones bajo las cuales se debe trabajar, cuando se manipula y dispone de amianto, difenilos policlorados y sus desechos. Sino también, esta declaración de tareas penosa o insalubre lo hará otra ley, como la nro. 24.058/91 de Minería.

¹⁰⁵ La que en esta forma podrá adecuarse a las distintas condiciones agroeconómicas y demográficas imperantes en las regiones del territorio nacional.

¹⁰⁶ En estas normas la limitación se refiere al dominio y no al uso y goce que puede ser dividido.

¹⁰⁷ Hemos visto los objetivos de la ley 13.577 y su modificatoria nro. 20.324 (O.S.N.) donde se preveía la clausura de los establecimientos industriales cuyos propietarios no cumplieran con las normas establecidas, además el organismo administrador podía imponer multas por contravenciones.

Cuando esbozamos la estructura de nuestro sistema jurídico para la protección del medio ambiente, incorporamos a esta los tratados y acuerdos internacionales, los que deben estar suscritos y ratificados por el Congreso Nacional y, según la reforma a la Constitución art. 75 incisos 22 y 24, aprobados tienen jerarquía superior a las leyes. Por esto mencionamos algunos, continuando con nuestras muestras: Ley 21.353/76, Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas por hidrocarburos. Ley 21.947/79, Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias. Ley 23.456/86, Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en caso de accidentes que causen la contaminación por hidrocarburos. Con otro ejemplo, la ley 21.663/77, Convenio sobre la prevención y el control de los riesgos profesionales causados por las sustancias o agentes cancerígenos adoptado en la quincuagésima reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Ley 21.664/77, Convenio relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes adoptado en la cuadragésima cuarta reunión de la OIT.

IV- ANALISIS DE LA LEGISLACION DE NIVEL FEDERAL

Para acometer este segmento del capítulo, tomaremos dos casos-bases entre las provincias: Buenos Aires y Santa Cruz. La elección se fundamenta en razones históricas: Buenos Aires, ha marcado el camino en cuanto a organización, dictado de su constitución, de leyes elementales. Santa Cruz, fue territorio nacional hasta el año 1957, lo que tuvo sus méritos, ya que se distinguirá en cuanto a la "modernidad" de ciertos pasajes de su Constitución, cuando ya la de Buenos Aires había quedado anquilosada por el paso de los años. Otro punto que hace interesante la comparación de los casos, es observar si son tenidas en cuenta por ejemplo: las diferencias geográficas, climáticas, demográficas, en las legislaciones (ya que este es un argumento fundamental de las posturas descentralizadoras).

1- CONSTITUCIONES PROVINCIALES Y SUS REFORMAS DEL AÑO 1994. LOS CASOS PILOTO DE SANTA CRUZ Y BUENOS AIRES.

Santa Cruz. Constitución del año 1957¹⁰⁸. En su Sección Segunda, titulada "Régimen económico y social", en lo referente al recurso *suelo*: el art. 67...

..."La tierra será considerada bien de trabajo y no de renta y será objeto de una explotación racional"¹⁰⁹ ...".
El art. 74...

..."La ley agraria tenderá a la defensa de los suelos, fomentando la forestación, reforestación, riego, defensa de las especies vegetales y velará por la explotación racional de los mismos".

A la forma representativa la conforma el Poder Legislativo, y entre las atribuciones que esta Constitución le otorga están en su art. 103 y diversos incisos, lo siguiente: 2o. la de...

..."Fijar divisiones territoriales para mejorar la administración, reglando la forma de descentralizar la misma, crear centros urbanos y dictar la ley orgánica de las municipalidades...".

Inc. 3o la de...

..."Legislar sobre industrias, inmigración, construcción de ferrocarriles y canales de navegación, colonización de tierras, introducción y establecimiento de nuevas industria...y explotación de ríos".

¹⁰⁸ Refrenda en su Sección Primera: "Declaraciones, Derechos, Deberes y Garantías", en el art. 1o. ..."La Provincia de Santa Cruz, con los límites que por derecho le corresponden, es parte indestructible e inseparable de la Nación Argentina. La Constitución nacional y las leyes nacionales que en su conformidad se dictan son su ley suprema. Para el libre ejercicio de los poderes y derechos no delegados expresamente a la Nación, se organiza de acuerdo a la forma representativa y republicana".

¹⁰⁹ Considerar que el criterio conservacionista referido a la utilización de la propiedad de las cosas, es incorporado al Código Civil en el año 1968, con la ley 17.711.

Inc. 11o...

..."Disponer el uso y enajenación de tierras públicas..."

Inc. 19o ...

..."Dictar los códigos de procedimientos, rural, de faltas, fiscal, sanitario y leyes sobre registro civil, elecciones, partidos políticos, imprentas, tierras públicas, bosques y vialidad".

En la reforma del año 1994, no se modifican los artículos 67, 74, el 103 y sus respectivos incisos¹¹⁰. Se agrega como nro. 52...

..."La Provincia tiene el dominio originario de los recursos naturales, renovables o no, existentes en su territorio, comprendiendo el suelo, el subsuelo, el mar adyacente a sus costas, su lecho, la plataforma continental y el espacio aéreo y de las sustancias minerales y fósiles; y lo ejercita con las particularidades que establece para cada uno, sin perjuicio de las facultades delegadas..."

Buenos Aires. Constitución del año 1934¹¹¹. No hay más referencias al tema de los recursos naturales y sus usos, que la atribución del Poder Legislativo en el art. 90 inc. 4 de...

..."Fijar las divisiones territoriales para la mejor administración".

En la reforma del año 1994, se mantiene el anterior artículo (cambia la numeración por 103) y, se agrega el artículo 28:

"Los habitantes de la provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras.

La provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada.

En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo, prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales.

Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva y el resguardo de áreas de importancia ecológicas, de la flora y la fauna.

Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligado a tomar todas las precauciones para evitarlo".

2- LEGISLACIONES ESPECIFICAS

Se continuará para completar un concepto integral de este recorrido, con los mismos ejemplos utilizados en la legislación nacional. Como uno de ellos ha sido el recurso *agua*, y este tiene la particularidad que mencionamos al comienzo del capítulo de aparecer citado en la Constitución Nacional de 1953, reservando para la Nación la jurisdicción legislativa sobre la navegación de los ríos¹¹² (surge de los arts. 26¹¹³, y 67 incs. 9 y 12) no obstante corresponderle la propiedad del recurso a las provincias.

¹¹⁰ Cambia la numeración por art. 104.

¹¹¹ El artículo 1o. enuncia que..."La Provincia de Buenos Aires, como parte integrante de la República Argentina constituida bajo la forma representativa, republicana federal, tiene el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución Nacional no hayan sido delegados al Gobierno Nacional".

¹¹² Esta, se encuentra limitada, ya que solo concierne a la regulación de la navegación y no autoriza a extenderla a otras materias en tanto no resulte afectado el libre tráfico fluvial

¹¹³ No existen a este respecto, ríos interiores *de la Nación*, como expresa este artículo. Todos los ríos son provinciales, salvo los que correspondían a territorios nacionales.

Pero la Constitución ha investido a la Nación de una facultad más amplia que puede ejercer sobre todo lugar del territorio nacional, (incluso los ríos) que es la de reglar el comercio¹¹⁴. Como nuestros tribunales han interpretado en forma amplia a esta palabra, es que se admitió la constitucionalidad de la jurisdicción federal sobre las centrales hidroeléctricas¹¹⁵. Pero aquí no concluyen las facultades constitucionales de la Nación. Para reglar el uso de las aguas existentes en el territorio de las provincias, la ley 13.030/48, le ha asignado otra atribución en relación a las aguas interprovinciales, que es la de fijar el caudal de agua que podrá utilizar cada provincia, cuando este elemento atraviere a dos o más.

Con respecto a las aguas de dominio público enumeradas en el artículo 2340 del Código Civil, comprenden a los mares territoriales hasta la distancia que determine una legislación especial, la vigente es la ley 23.968/91, que lo consagra de una extensión de doce millas marinas¹¹⁶; la zona contigua: más allá del límite del mar territorial hasta veinticuatro millas marinas; la zona económica exclusiva: más allá del mar territorial hasta doscientas millas marinas; la plataforma continental: comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas, más allá del mar territorial y a lo largo de la prolongación natural de su territorio¹¹⁷.

Estas zonas tienen particular importancia en orden a la explotación de los recursos naturales (vivos o no). La ley de Pesca nro. 17.500/67, convirtió a los recursos del mar territorial en cosas de dominio público, ignorando a las provincias; por ello, la ley 18.502/69 aclara que las provincias ejercen jurisdicción sobre el mar territorial adyacente a sus costas, hasta la distancia de tres millas marinas, y que la Nación ejerce su jurisdicción a partir de allí y hasta el máximo de la ley 17.094.

Santa Cruz. Esta provincia establece, por ley 1664/82, que son aguas del dominio público provincial: las marítimas, que formando el mar territorial argentino cubren el territorio provincial sumergido, y de acuerdo a la ley nacional 18.502, hasta una distancia de tres millas marinas. Luego, en el año 1989, se modifica esto por una distancia de doscientas millas marinas.

Enfocando al recurso desde el ángulo de la contaminación, consignaremos que la ley que en esta provincia regula las condiciones en que deben efectuarse las descargas de los líquidos residuales domésticos e industriales, es la 1.451/82 de Aguas públicas no marítimas. Esta norma rige el estudio, uso y preservación de aguas provinciales. Prohíbe verter en estas, sustancias sólidas, líquidas o gaseosas que puedan contaminar o alterar su calidad, salvo permiso de la autoridad competente¹¹⁸, la que fijará las condiciones, requisitos y cargas financieras que deberán cumplir los usuarios¹¹⁹. En cuanto al uso, establece comunes, que son los destinados a satisfacer necesidades domésticas, pesca y navegación deportiva u otros usos recreativos; y especiales, aquellos dedicados al abastecimiento de poblaciones, generación de energía, uso industrial, irrigación y uso pecuario; sujetos a permisos y concesiones¹²⁰.

Las cuencas hídricas¹²¹ exigen una completa coherencia y unidad en la política de administración, de allí la iniciativa de crear comités regionales. Por ley 1005/75, se declara de interés provincial

¹¹⁴ Art. 67 inc. 12 antes de la reforma se aclaraba comercio marítimo y terrestre, ahora con art. 75 inc. 13, solo expresa: "reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí".

¹¹⁵ Mencionado en la sección tercera de este capítulo, art. 6 de la ley 15.336.

¹¹⁶ La ley anterior 17.094/67 lo establecía de doscientas millas marinas, medidas desde las más bajas mareas. El art. 2340 inc. 1o. anterior a la ley 17.711, lo fijaba en una extensión de una legua marina, es decir tres millas marinas.

¹¹⁷ El decreto 2623/91, modifica a esta ley, no en las medidas sino en las facultades de la Nación sobre estas zonas.

¹¹⁸ Esta es la Empresa Provincial de Servicios Públicos, fundada por ley 659/70, que tiene por objeto el estudio, proyecto, construcción y explotación del servicio de captación, depuración, distribución y comercialización del agua potable, redes colectoras de desagües y obras sanitarias en todo el territorio de la provincia, por sí o por convenio con entes nacionales o municipalidades.

¹¹⁹ Los permisos son precarios, en el caso de que la contaminación pueda poner en peligro la salud humana, la vida animal, vegetal, la autoridad podrá disponer la suspensión del establecimiento causante.

¹²⁰ Si el ejercicio de la concesión produjera contaminación o perjuicios a terceros podrá ser suspendido hasta que el concesionario adopte las medidas necesarias para evitarlo o reducirlo a un grado tolerable, si no cumpliere dentro del plazo fijado por la autoridad, la concesión se declarara caduca.

¹²¹ La cuenca es definida en las llamadas Reglas de Helsinki de 1966, elaboradas para regular el uso de las aguas internacionales como: la zona geográfica delimitada por la línea divisoria del sistema hidrográfico superficial y subterráneo que fluye hacia una desembocadura común. Es por esto que interesan por lo general a una vasta zona por los efectos que

prioritario, la elaboración de un programa de aprovechamiento múltiple del Río Santa Cruz, promoviendo convenios con la Nación para la utilización, navegación y aprovechamiento de éste, mediante un relevamiento de los recursos naturales y humanos de la región, determinar el uso apropiado de la tierra, conservación y mejoramiento de los suelos; emplazamiento de obras para el aprovechamiento del río¹²².

En lo tocante a el recurso *suelo*, en la provincia se comenzó actuando sobre el *ordenamiento territorial*, luego de la Provincialización, y dando cumplimiento al mandato constitucional del Art. 68..." La tierra fiscal será adjudicada, en propiedad irrevocable, teniendo en cuenta que cada predio debe constituir una unidad de producción¹²³..." La ley 63/58, determinó la transferencia de las tierras fiscales situadas en los ejidos municipales a los municipios, para que a su vez estos los adjudicaran a los particulares que los solicitaran¹²⁴.

A consecuencia de la política seguida a nivel nacional, esta provincia dicta la ley 1392/81, de Tierras Fiscales, el régimen para su delimitación, registro, adjudicación y uso, que se adecua a la correspondiente ley 21.900 ya expuesta, y determina como autoridad de aplicación al Consejo Agrario Provincial¹²⁵. De la misma manera que la ley 2045/88, que se adhiere a lo dispuesto por la ley 23.614 de Promoción Industrial. También hace al ordenamiento declaraciones como la de la ley 691/71 que instituye como municipalidad a la Comisión de Fomento de Gobernador Gregores, o la creación por ley 1771/85 del pueblo "El Chaltén".

Con respecto a la *conservación* de los suelos, en el año 1961 se dicta la ley 229 de Conservación de Suelos y Aprovechamiento de los recursos naturales. Se entiende por tal el mantenimiento y mejoramiento de la capacidad productiva, es un régimen obligatorio, cuya aplicación corresponde al Consejo Agrario Provincial, éste levantará la carta de suelos provincial, para establecer la aptitud de las tierras que se librarán a colonización; todo propietario u adjudicatario deberá denunciar la existencia de erosión, agotamiento, degradación, y ejecutar los planes oficiales que se le establezcan ante estas situaciones, las violaciones a esto serán sancionados con multas, e incluso con la caducidad de las adjudicaciones¹²⁶.

Es destacable que desde su nacimiento esta provincia tuviera en cuenta al *medio ambiente laboral*, siendo creada por ley 227/60 la Dirección General de Trabajo y Previsión, dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales, cuya oficina de Medicina del Trabajo verificaría las condiciones de salubridad de los establecimientos industriales, comerciales y rurales, certificando sobre los mismos. Por ley 1613/70 se determinan cuales son las normas de construcción, limpieza, ventilación, iluminación, servicios sanitarios, ruidos molestos, radiaciones, a que deberán adecuarse los establecimientos, y además este órgano de fiscalización y control podría prohibir el trabajo de mujeres cuando considerara a las tareas peligrosas¹²⁷.

El Código de Faltas, ley 233/61, no impone medidas especiales para la protección de la propiedad de las aguas, más que la sanción del que sin autorización municipal abriere o cerrare llave de agua corriente. El de la provincia de Buenos Aires ley 8031/73, es idéntico a éste.

Buenos Aires. En similar situación encontraremos el inicio de la legislación sobre *aguas*, en esta provincia, como proveerla y evitar su contaminación. Una ley con una gran visión de futuro, es la nro.

producen en la formación del clima, la conservación de los suelos, la producción de energía y en la actividad económica en general.

¹²² Por ley 1065/76, la provincia ratifica el convenio con la Nación, por el cual se constituye el Comité de Cuenca Hídrica del río Santa Cruz.

¹²³ Define a su vez este artículo que:..." se entiende por unidad de producción todo predio que por su superficie y demás condiciones de explotación tenga una capacidad productiva que permita al propietario y su familia llevar una vida digna, atender a sus necesidades materiales, morales y culturales, y que facilite la evolución favorable de la empresa".

¹²⁴ El ordenamiento se realizaba de acuerdo a la finalidad que quisiese dársele al terreno y de allí también la extensión.

¹²⁵ Este es un organismo constitucional, que goza de autarquía, integrado por trabajadores del campo, productores y profesionales especializados, que tiene a su cargo la distribución y redistribución de la tierra, y el asesoramiento técnico.

¹²⁶ La provincia adhiere por ley 1427/81 a la ley nacional 22.428, siendo autoridad de aplicación el Consejo Agrario Provincial.

¹²⁷ Por ley 1789/85 se determina que esta dirección quedara bajo la égida de la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social, cuya función será ejercer el poder de policía en toda la provincia sobre la materia.

5965/58 de "Protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera". Esta prohíbe a reparticiones del Estado, a entidades públicas o privadas y a los particulares, el envío de efluentes residuales, de cualquier origen, a cursos o cuerpos receptores de agua, superficial o subterránea, que signifiquen una degradación o desmedro de estos, sin previo tratamiento de depuración o neutralización que los convierta en inocuos. El cumplimiento de esta ley está a cargo de las municipalidades, que serán las encargadas de extender los certificados de habilitación de establecimientos, cuando estos deban evacuar efluentes y podrán imponer multas¹²⁸ ante infracciones a esta ley.

La anterior se complementa con la creación de Obras Sanitarias de la Provincia (OSBA), por ley 8065/73¹²⁹, cuyo objetivo es construir, mejorar y conservar las obras de provisión de agua potable y/o desagües cloacales en las localidades de la provincia, así como la utilización de las aguas subterráneas y superficiales, ejerciendo además el poder de policía en la materia.

Con respecto a las cuencas hídricas, la del río Colorado, interesa a las provincias de Mendoza, Neuquén, La Pampa y Río Negro. Desde el año 1956 funcionó una Comisión Mixta Técnica Interprovincial Permanente del Río Colorado, compuesta por representantes de la Nación y las provincias interesadas, con el objeto de efectuar un estudio integral del río y proponer una eventual distribución de caudales entre las provincias afectadas, este es el acuerdo que en el año 1976 aprueba la provincia de Bs. As. por ley 8663¹³⁰.

Una manifestación del ejercicio de la jurisdicción sobre las aguas provinciales, es la ley 9297/79, de "Espejos de Agua de los cursos navegables, arroyos, canales y dársenas"¹³¹. Otra es la reglamentación que se incorpora al Código Rural, por ley 10.81/83, sobre el uso agropecuario de las aguas, las que sean de dominio público provincial serán otorgadas por permiso o concesión con ese fin, esta da derecho a determinada cantidad de agua por hectárea, según la época del año, mediante una contribución para cubrir los gastos de administración de los servicios y obras que preste la entidad administradora de riego o los consorcios según el caso; todo incumplimiento es reprimido con multa¹³².

En lo relativo a la conservación y al uso del recurso suelo en la provincia de Bs. As. podemos encontrarlo en su Código Rural, ley 7616/70, donde establece que el propietario de un inmueble clasificado como rural, debe tenerlo deslindado y amojonado, bajo apercibimiento de multa o de ser realizado a su costa. Un organismo competente controlará que las subdivisiones de inmuebles no estén por debajo de la superficie mínima, determinada como unidad económica de explotación¹³³. Tiene una sección denominada: "Conservación de la propiedad rural"¹³⁴, y otro de Colonización para las tierras fiscales. Esto se mantiene con la ley 10.081/83 derogatoria del anterior Código Rural.

Tocante de otro aspecto es la ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. En la misma figuran como objetivos: asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio; prescripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos ya producidos; la preservación de áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico. Para ello los municipios delimitarán su territorio en áreas urbanas,

¹²⁸ Los montos de las multas los impone la provincia, como en la ley 8772/77, donde se incrementan los montos, hasta otras en la actualidad.

¹²⁹ Sucesora en sus funciones de la Dirección de Obras Sanitarias de la Provincia.

¹³⁰ Este acuerdo puso fin al largo conflicto de intereses que mantuvo postergado el desarrollo de esta vasta zona de riego, situada aguas abajo. En el año 1980 se forma la Corporación de Fomento del valle Bonaerense del río Colorado, por ley 9541, para promover y realizar la colonización, efectuando la administración de las tierras fiscales allí localizadas.

¹³¹ Determina que los municipios son los órganos de aplicación y reglamentación, que determinarán las zonas y otorgarán los permisos para fondear embarcaciones.

¹³² Establece como protección, la prohibición de arrojar a los cursos de agua, animales muertos, o desperdicios, como así depositarlos junto a los mismos, si existe la posibilidad de que sean arrastrados por la corriente.

¹³³ La determinación de las superficies deberá efectuarse teniendo en cuenta las características de la zona, la calidad de la tierra, el tipo de cultivo y la existencia o falta de riego, estableciéndose su extensión de modo de permitir una explotación prospera.

¹³⁴ Es igual en sus especificaciones, obligaciones y sanciones que la ley de Conservación de suelos de la provincia de Santa Cruz. Además también se adhiere a la ley Nacional 22.248, por ley 9867/82.

complementarias y rurales; estas a su vez en zonas: comercial, administrativa, industrial, residencial, de reserva, etc¹³⁵.

La provincia cuenta con su propia normativa de Promoción Industrial, ya en el año 1965 y por ley 7110, se crea el Consejo Provincial de Promoción Industrial, cuya finalidad era promover la radicación y descentralización industrial con miras a afianzar núcleos de población evitando la concentración irracional de los mismos en sectores densamente poblados. En esto se entremezclan con las regulaciones que impone la ley 7488/72, para ser acreedores de los beneficios, sobre el *medio ambiente laboral*, ya que establece como deben ser las instalaciones, las condiciones de seguridad y de trabajo¹³⁶. La norma vigente es modificatoria de la ley 10.547/87¹³⁷, y es la nro. 11.236/92.

3- CONCLUSIONES

En esta visión, necesariamente panorámica, solo se han tomado algunos ejemplos de todos los que nos brinda la legislación ambiental, faltando, además en este cuadro la tercer columna del Federalismo en la Argentina: los municipios. La sensación que queda luego de recopilar a través de los anales de la legislación argentina, desde el año 1948, es de inseguridad jurídica: normas que se contradicen, otras que hace cincuenta años de las que nadie se acuerda, se dictan otras sin tener en cuenta las anteriores, las provincias contradicen a la Nación, esta toma en consideración las realidades de las provincias.

Con reformar la Constitución solo no alcanza, con adherir al Convenio de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono, tampoco, hay que actuar puertas adentro, siendo consecuentes con nuestro Federalismo, pero el de verdad, ya que declamar que los recursos naturales son de dominio originario de las provincias¹³⁸, es solo concretar un viejo anhelo de las provincias para no estar sujetas a los vaivenes nacionales; pero en la práctica, recursos como el gas y el petróleo habían sido utilizados como moneda de trueque para llevar adelante el proceso privatizador y fueron federalizados en el año 1992.

Si queremos efectivizar el Federalismo Ambiental, ahora deberemos tener en cuenta que estará signado por el art. 75 inc. 19, párrafo segundo de ...

"...Proveer el crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones".

Aquí encontramos un paralelo de lo que sucede en el mundo con los acuerdos internacionales: todas las provincias en encuentran en un pie de igualdad, pero su poder de negociación está limitado por las necesidades económicas. Esto justamente debe ser contemplado para que puedan llevar adelante un manejo racional de sus recursos naturales. Estas deberían ser apoyadas con políticas diferenciadas para no correr riesgos de que aligeren sus regulaciones para atraer inversiones a su territorio (es uno de los argumentos a favor de la centralización). Este ha sido el sistema seguido en la CEE, creando un "Fondo de Cohesión", para ayudar a los países menos prósperos a aplicar eficazmente la legislación comunitaria. En nuestro caso, esta implementación debería pergeñarse en el seno de la Comisión Federal del Medio Ambiente (COFEMA), órgano establecido por el "Pacto Federal Ambiental"¹³⁹. Lo que traería otros beneficios como poder desarrollar una política ambiental coherente.

¹³⁵ En cada zona se permiten todos aquellos usos compatibles entre sí, salvo los molestos, nocivos o peligrosos, que serán localizados en zonas especiales, con separación mínima a determinar según el grado de contaminación del medio ambiente o peligrosidad.

¹³⁶ La resolución 2095 del año 1982, del Ministerio de Salud provincial, impone a los establecimientos que se instalen o que se encuentren en funcionamiento en la provincia, en cumplimiento de la promoción, que deberán sujetarse a las prescripciones de la ley nacional 19.578 y el decreto 351 de Higiene y Seguridad en el Trabajo. En cumplimiento de esto en el año 1985 se dicta el decreto 2752, donde instituye exámenes especiales para los trabajadores que trabajen con fibras de amianto, además de normas de emisión al exterior.

¹³⁷ Esta había derogado a la ley 10.016/83, y establece entre sus objetivos: preservar el medio ambiente y evitar la explotación y contaminación de la naturaleza, los municipios pueden adherirse por convenio a este régimen.

¹³⁸ Art. 124 in fine transcripto.

¹³⁹ Firmado por el conjunto de las provincias y el gobierno nacional en el año 1993.

CAPITULO CINCO

**EL FEDERALISMO AMBIENTAL EN EL CASO DE LA
PROVINCIA DE SANTA CRUZ**

I- INTRODUCCION

En el capítulo anterior hemos visto como se desenvuelve a nivel legislativo nuestro Federalismo Ambiental, en el presente, y último capítulo se intentará mostrar la aplicabilidad de los desarrollos anteriores al caso concreto de la "Reserva Provincial Península de Magallanes".

Esta reserva fue creada por ley 2316, de junio de 1993, y se encuentra circundada por el Parque Nacional Los Glaciares y las Reservas Nacionales: Zona Centro, Viedma y Roca¹⁴⁰. La idea de concebir áreas naturales protegidas, donde conservar en su forma inalterada, lugares especialmente representativos por su belleza, data de hace más de un siglo¹⁴¹. Este concepto no encaja bien dentro de las definiciones de recursos naturales que dimos, ya que estas áreas son, según sus "cualidades", un recurso natural panorámico o escénico, inmaterial, a lo que le debemos unir el termino de "compuesto", pues es derivado de la interacción de otros recursos como el clima, suelo, flora, fauna, agua, etc. Esta combinación única de varios recursos y el hecho de que se influyan recíprocamente, es lo que toma necesario el estudio profundo de este proceso para su mejor conservación y de allí derivar los posibles aprovechamientos.

Este recurso, por contar en su haber con los tres componentes básicos de valor económico: de uso, de opción y de existencia¹⁴² (en especial de este último, por la utilidad que le deriva a todos los ciudadanos de un país, el stock de bienes naturales ubicados en regiones alejadas de aquellas en las que ellos viven), es que se propugna su centralización, y ese es el sistema seguido principalmente en nuestro país.

Otros argumentos ya expuestos acuden para reforzar esta postura: el mantenimiento de cierto nivel de stocks disponible para todos, lo que trae aparejada la idea de justicia intergeneracional -que las generaciones futuras tengan la oportunidad de disfrutar de la misma belleza única e indemne, como lo hacen las generaciones presentes-. También tiene relevancia el aspecto de equidad distributiva, que analizamos con respecto a la asignación de instrumentos tributarios. En este caso, la proposición se repite: estos recursos particulares se distribuyen desigualmente en todo el país, lo justo es que los beneficios que de ellos se obtengan se dividan de manera igualitaria entre todos.

Esto ha derivado en el clásico debate entre la Nación y las Provincias, ya que éstas no han visto con agrado la creación de Parques Nacionales en sus territorios, pues se imponen pautas técnicas y científicas que pueden estar en contradicción con las locales. De todas maneras, hay facultades en este tema que a las provincias no le están vedados, y es decidir en que casos, y porqué cualidades, determinar áreas protegidas de carácter local. Debemos incluir, además, otro nivel de gobierno en pugna, que son los municipios, que también tendrán algo que decir, cuando sea su éjido territorial el elegido, además de los propietarios, las fuerzas vivas, etc. La cuestión a tratar entonces es, como la provincia de Santa Cruz equilibra todas las posturas, como sortea los conflictos jurisdiccionales, con que andamiaje jurídico y administrativo cuenta para crear y proteger un recurso.

II- EVALUACION DE LA SITUACION

El primer punto a tener en cuenta es como actuar con respecto al Parque Nacional, ya que la Reserva Provincial está ubicada lindando con éste. Para ello se delimitarán las competencias correspondientes al plano internacional, nacional y provincial, con el consecuente análisis de las legislaciones, estructuras administrativas y demás derivaciones.

¹⁴⁰ Creado por decretos 105.433/37; 125.596/38; 9.504/45 y ley 19.292 (que además establece las reservas). La delimitación se puede observar en los mapas nro. 2 y 3 en el anexo.

¹⁴¹ El primer parque nacional es el de Yellowstone, en Wyoming, E.E.U.U, data del año 1872. Desde entonces numerosos parques se han establecido en todo el mundo. Una estadística de la Unión Internacional de Parques Nacionales y Reservas Naturales, del año 1972 señala que 100 países han creado 1411 parques y reservas equivalentes.

¹⁴² Desarrollados en el capítulo uno.

1- PARQUES NACIONALES

La primera ley referida al tema es la 12.103 de 1934, que crea la Dirección General de Parques Nacionales, y establece las categorías de parques o reservas nacionales, monumentos naturales y zonas de protección¹⁴³. Con el transcurso del tiempo resultó inadecuada para atender al manejo de este tipo de reservas, siendo sustituida por ley 18.594/70, modificada por ley 20.161/73 y derogada por ley 22.351/80, actualmente vigente.

Esta última ley deja establecida las tres categorías de objetos protegidos: *Parques Nacionales*, donde la protección es absoluta, se conservará en su estado natural, las áreas que sean representativas de una región fitozoogeográfica y tengan para atractivo bellezas escénicas o interés científico, en ellas está prohibida toda explotación económica con excepción de la vinculada al turismo, que se ejercitará de acuerdo a las reglamentaciones que dicte la autoridad. Las *reservas naturales*, la protección es parcial, son las áreas que interesan para la conservación de sistemas ecológicos, mantenimiento de zonas protectoras al Parque Nacional contiguo, o cuando la situación no requiera del régimen de un Parque Nacional¹⁴⁴. En cuanto a los *monumentos nacionales*, constituidos por las áreas, cosas, especies vivas de animales o plantas de interés estético, valor histórico o científico, se les acuerda protección absoluta¹⁴⁵.

Las tierras de propiedad fiscal existentes en estos se declaran del dominio público nacional y se crea un derecho de preferencia a favor del Estado para la compra de las propiedades privadas que se ofrezcan en venta en la zona. La creación de nuevos Parques y Reservas Nacionales o Monumentos Naturales, en el territorio de una provincia solo podrá disponerse previa cesión de la misma a favor del Estado Nacional, del dominio y jurisdicción sobre el área respectiva¹⁴⁶.

La gestión administrativa y fiscalización de este sistema está a cargo de la Administración de Parques Nacionales, ente autárquico, dependiente de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano¹⁴⁷ y con capacidad para actuar como persona de derecho público y privado. Le compete reglamentar todo lo concerniente a las actividades que pueden desenvolverse en estas regiones, así como administrar el Fondo de Fomento de Parques Nacionales.

A su vez cada parque es administrado por un intendente y cuenta con el servicio de un cuerpo de guardaparques, con carácter de fuerza pública; y este es uno de los principales puntos de conflicto con las provincias, ya que no solo les resulta irritante que un pedazo de su territorio esté en manos de la Nación, que no tengan ningún tipo de injerencia en la toma de decisiones respecto a la administración de estos parques¹⁴⁸, sino que además estos territorios cuentan con un cuerpo para el control dentro de los Parques, con una concepción más bien inclinada a controles de tipo policíacos, que está autorizada a imponer sanciones que van desde la multa al decomiso de efectos involucrados en la infracción.

¹⁴³ Desde entonces se han ido incorporando diversas áreas naturales protegidas hasta alcanzar la composición actual en que la red nacional está conformada por más de treinta unidades de conservación cuya superficie total abarca aproximadamente 2.600.000 ha. (el 2% del territorio nacional continental).

¹⁴⁴ Con arreglo a las reglamentaciones pueden realizarse actividades deportivas, comerciales e industriales, como también explotaciones agropecuarias y de canteras. Asimismo se autorizan asentamientos humanos, si tienen como actividad principal la turística, no pudiendo exceder el asentamiento el 10% de la superficie de cada reserva.

¹⁴⁵ Solo hay dos: los Bosques Petrificados, en la provincia de Santa Cruz, por decreto 7.252 de 1954; y la Ballena Franca Austral, por ley 23.094/84.

¹⁴⁶ La mayoría de nuestros Parques nacionales han sido anteriores a la Provincialización del territorio respectivo, este tema de la cesión solo se ha planteado con los últimos: el Baritú, en Salta, que lo cedió a la Nación en 1973, y el Pre-Delta en Entre Ríos del año 1991.

¹⁴⁷ Desde el año 1991, cuando se crea esta por decreto 2419, dependiente de la Presidencia de la Nación.

¹⁴⁸ La Administración de Parques se encarga, entre otras cosas, del otorgamiento de las concesiones para la explotación de servicios; establecer los regímenes de acceso, permanencia, tránsito, actividades recreativas; deben tener intervención cuando se tracen rutas nacionales o provinciales dentro de los Parques; el cuidado, la conservación de los bosques, la lucha contra incendios les compete.

2- DIMENSION INTERNACIONAL DE LA MATERIA

Hay otro actor que tiene cabida en este tema y es la comunidad internacional, dado que el Parque Nacional Los Glaciares ha sido declarado en el año 1981 "Patrimonio Natural de la Humanidad" por las Naciones Unidas. Las implicancias de este concepto están precisadas en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural, aprobada por la Conferencia General de la Unesco en 1972, donde partiendo del pleno y absoluto reconocimiento de la soberanía del Estado en cuyo territorio se encuentran los bienes de valor universal excepcional (desde el punto de vista histórico, artístico, estético o científico), se crea para los demás Estados Partes en la misma, y siempre que se reúnan las condiciones establecidas en el tratado, la obligación de cooperación en la protección de dichos bienes, previo requerimiento del Estado propietario de los mismos. La Argentina está adherida desde el año 1978.

Los Estados parte son los encargados de identificar y delimitar los diversos bienes situados en su territorio, presentar un inventario de estos al Comité del Patrimonio Mundial, que está integrado por 21 Estados parte, y que en base a esto establecerán una "Lista del Patrimonio Mundial"¹⁴⁹ puesta al día y publicada cada dos años, y otra, cuando las circunstancias lo exijan, del "Patrimonio Mundial en Peligro"¹⁵⁰.

Debemos entonces tener en cuenta que la Argentina ha adquirido una obligación ante la comunidad internacional al solicitar la inclusión de este bien en esa lista, ya que la protección, rehabilitación y conservación le incumbe primordialmente al Estado territorial, pero esto tiene como contrapartida que el Parque no es solo de los argentinos. Y que no solo el Estado argentino podría pedir ayuda¹⁵¹ en un caso de excepcional peligro para estos bienes, sino que podría existir la posibilidad de que esta solicitud sea hecha por alguna organización no gubernamental con reconocimiento internacional¹⁵², que creyera que la administración efectuada por Parques Nacionales lesiona la intangibilidad del Parque, y allí entrarían a jugar factores de presión internacionales que últimamente están adquiriendo enorme importancia.

3- PARQUES PROVINCIALES

La provincia se rige en lo tocante a este tema, según los términos de la **Ley 786 de Parques Provinciales** del año 1972. Similar en sus términos a la ley nacional referida a la cuestión.

Serán Parques Provinciales las áreas a conservar en su estado primitivo, sin otras alteraciones que las necesarias para asegurarse su control y la atención del visitante. En ellas está prohibida toda explotación económica, con excepción de las derivadas del turismo y de las que puedan efectuarse en propiedades privadas, ambas con sujeción a las reglamentaciones. También puede efectuarse la declaración de Monumentos Naturales¹⁵³ y de Reservas Provinciales, que son las áreas que interesan para la conservación de sistemas ecológicos, el mantenimiento de zonas de transición respecto de Parques Provinciales o zonas de conservación independientes, cuando no se requiera de un Parque Provincial.

¹⁴⁹ La Argentina cuenta además en esa lista con otro patrimonio natural: El Parque Nacional Iguazú y dentro del patrimonio cultural, con las denominadas: Misiones Jesuíticas de los Guaraníes, ambos incluidos en el año 1984.

¹⁵⁰ Solo podrán figurar en esta lista los bienes que estén amenazados por peligros graves y precisos como la amenaza de desaparición debido a un deterioro acelerado, proyectos de grandes obras públicas o privadas, rápido desarrollo urbano y turístico, etc.

¹⁵¹ Se creó un Fondo del Patrimonio Mundial, que funciona mediante pedidos de asistencia de los estados parte, ante la imposibilidad de solventar todos los gastos que implique sostener estos bienes para la humanidad. El proyecto regional conjunto UNESCO y PNUD para América Latina y el Caribe ha ejecutado proyectos en 32 países (ninguno en la Argentina) por valor de veinte millones de dólares (datos hasta 1993).

¹⁵² Los principios de derecho internacional solo reconocen la titularidad de este derecho a los Estados, pero si tenemos en cuenta que en los considerandos de la Convención se establece que el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo y los principios también se adaptan a los tiempos, esta posibilidad no sería tan descabellada.

¹⁵³ El artículo que los define es idéntico al de la ley nacional.

En estas recibirán prioridad la conservación de la fauna, de la flora y de las principales características fisiográficas y bellezas escénicas y de las asociaciones bióticas del equilibrio biológico. En las mismas podrán realizarse actividades industriales y comerciales con arreglo a las reglamentaciones y permisos de la autoridad de aplicación. Para la instalación de centros urbanos o villas turísticas, pueden enajenarse o arrendarse tierras fiscales o de propiedad privada, dentro del límite máximo del 10% de la superficie total de la Reserva, para esto se deberán trazar planos de urbanización y edificación previamente aprobados por la autoridad.

Las tierras de propiedad fiscal existentes en los Parques, las Reservas y los Monumentos Provinciales, son de dominio público. En estas solo podrán residir aquellas personas cuya presencia resulte indispensable para su vigilancia, con la excepción de que en las Reservas también podrán residir las personas vinculadas a las actividades que se permiten en la misma.

Es autoridad de aplicación de la ley el Consejo Agrario Provincial, que viene a cumplir análogas funciones que la Administración de Parques Nacionales, ya que es el encargado de administrar y fiscalizar los Parques, Reservas y Monumentos Provinciales, de establecer los regímenes de acceso, permanencia, tránsito y actividades recreativas; la planificación de las vías de acceso; la aprobación de los proyectos de construcción; determinará las concesiones de los servicios necesarios para la atención al público; la sanción de las reglamentaciones pertinentes; la aplicación de multas. Es el que fija las condiciones de venta y arrendamiento de tierras fiscales, de productos forestales, concesión de pesca y caza deportiva y de toda otra actividad a desarrollarse en las Reservas Provinciales.

En el marco de esta ley es que se crea la Reserva Provincial Península de Magallanes y se determina que el Poder Ejecutivo Provincial debe elaborar un Plan de Manejo del Área, dándosele a esos efectos un plazo improrrogable de ciento ochenta (180) días. Además de encargarle provisoriamente, la administración y dirección del área a un Consejo de Administración conformado por el Consejo Agrario Provincial, la Subsecretaría de Turismo y la Municipalidad de El Calafate¹⁵⁴.

Este plazo de la ley 2316 es prorrogado por la ley 2355 de mayo de 1994; otorgándoseles doscientos setenta (270) días más. En noviembre de 1994, por ley 2387 se aprueba por la Legislatura Provincial el Plan de Manejo, que entre sus objetivos concurren: I- conservar el equilibrio ecológico de los sistemas naturales representados; II- mantener el carácter silvestre del corredor turístico de acceso al Glaciar Perito Moreno, limitando la implantación de servicios a aquellos que resulten necesarios para la atención del visitante; III- actuar como área de amortiguación de impactos respecto al Parque Nacional contiguo; IV- asegurar el uso sustentable de los recursos naturales, en la zona donde se admita el aprovechamiento de los mismos; V- promover el uso turístico-recreativo del área a través de infraestructura y actividades que resulten compatibles con la conservación del medio natural; VI- asegurar el mínimo impacto de todas y cada una de las actividades, siguiendo procedimientos de evaluación previa a la realización de cualquier tipo de construcción¹⁵⁵.

Por decreto 1785, del 15 de diciembre de 1994, el Poder Ejecutivo Provincial veta el artículo primero de la ley, o sea el Plan de Manejo, aprobando los objetivos y el resto del articulado, determinando que en uso de sus facultades reglamentarias confeccionará el Plan de Manejo, otorgándoseles participación a estos fines, a representantes del Emcatu¹⁵⁶, a los propietarios de tierras de la reserva, la Subsecretaría de Turismo, la Subsecretaría de Interior, -dependiente del Ministerio de Economía- y al Consejo Agrario Provincial. La Comisión ya ha comenzado sus actividades, manteniendo reuniones periódicas.

¹⁵⁴ Esta es la localidad desde donde se puede acceder al Parque Nacional y Reserva Provincial, cuyo éjido urbano está ubicado aproximadamente a 60 km de las respectivas áreas protegidas.

¹⁵⁵ Figuran más objetivos y un anexo con el Plan de Manejo.

¹⁵⁶ Es el Ente Municipal Calafate Turístico, que agrupa a todos los que estén relacionados con la actividad turística.

4- CONCLUSIONES

El desarrollo del presente capítulo, está basado en la creencia de que mostrar a que debe atenerse determinado nivel de gobierno, cuando se enfrenta a un problema práctico de tipo ambiental es más llevadero que concluir sólo en un plano teórico.

En el capítulo uno examinamos desde la perspectiva económica al problema ambiental, y allí manifestamos que la actividad económica produce cambios en el ambiente, dañinos o no, pero al ser necesaria para nuestra subsistencia, es que se acepta a los recursos naturales como activos, con características que deben tenerse en cuenta: sabemos de la incertidumbre que genera el no poder evaluar exactamente los costos y beneficios referidos a ellos, que si cruzamos determinado "umbral" habremos causado un daño a veces imposible de reparar. Entonces nunca se deberían tomar decisiones que los involucren sin tener planteados los "escenarios" posibles¹⁵⁷.

En el caso de recursos escénicos, el solo hecho de su contemplación provoca una "carga" al lugar, que deriva en el cobro por el acceso. Estos recursos, al ser de propiedad común, requieren que en todas las actividades relacionadas con ese disfrute estén claramente definidos los derechos de propiedad. El sistema utilizado actualmente, tanto en el plano nacional como provincial, es el de concesiones bajo monitoreo de las autoridades correspondientes.

La regulación aparece como una necesidad por las fallas del mercado. En ciertos casos, el libre funcionamiento del mercado puede llevar a que quienes usen recursos naturales tengan en cuenta en su función de producción sólo costos privados y no los de la sociedad, con la consiguiente posibilidad de sobreexplotación y degradación.

¿Cuál es el nivel adecuado de control ambiental en este caso?. Lo interesante de esto es que nos encontramos ante la creación de un recurso, que se conserva en general en estado primitivo; los derechos de propiedad sobre esas tierras están definidos, ya que son todas de propiedad privada. Esto no nos deja mucho margen, pero sí el suficiente para establecer verdaderos lineamientos de política ambiental, un buen lugar por donde empezar a hacerlo es en la legislación. Por ello es deseable que las declamaciones de la ley 2387, que no dan orientaciones claras de política, por ejemplo: "conservar el equilibrio ecológico de los sistemas naturales", "mantener el carácter silvestre", "asegurar el uso sustentable de los recursos naturales", sean subsanadas en el dictado del plan de manejo. Parecen más efectivas directivas del tipo de las que instituyen la evaluación previa a cualquier realización de actividades.

Esta reglamentación debería contemplar aspectos de regulación económica y del federalismo fiscal, que se han tratado en este trabajo y que normalmente se dejan de lado. Entre ellos, se hace difícil pensar en la internalización de los costos a través de incentivos del tipo cobros por efluentes, o impuestos o subsidios a la manera Pigouviana; parecen más pertinentes los sistemas de control directos sobre la emisión de sustancias que pueda suponerse causen daño a ese entorno.

Por estar situados en el momento de creación de este recurso, carecemos de la información necesaria sobre los efectos físicos y no físicos de su utilización. Este punto de incertidumbre sobre la dimensión del problema, no nos aconseja pensar en un sistema de incentivos, porque podríamos derivar en situaciones ineficientes, que no sean exactamente las buscadas. Pasada esta disposición inicial, intentar introducir mayor flexibilidad por la vía de incentivos económicos, sería interesante a los efectos de permitir un tratamiento más balanceado de costos y beneficios sociales.

La directiva que sí está de acuerdo a la teoría del Federalismo Fiscal, es la de la representatividad del municipio de El Calafate en el armado del Plan de Manejo, ya que son los que están en estrecho contacto con la problemática. De allí vendrán posteriores delegaciones de facultades, pero esto a su vez implicará para el municipio, demostrar su capacidad de gestión; las verdaderas ventajas de la descentralización están en efectivizar la superioridad de la vecindad¹⁵⁸. Esto por sobre la postura

¹⁵⁷ Se deberá evaluar dentro de cada escenario las hipótesis que pueden comprender las variables, optimistas y pesimistas, de cada uno de ellos.

¹⁵⁸ La cercanía al lugar produce un conocimiento por parte de los pobladores de la zona, invaluable en determinadas circunstancias, el efecto fácilmente comprobable en estos casos, es que se produce una postura más conservacionista, que la

histórica de centralización que ha mantenido esta provincia, repitiendo el esquema que a su vez ha venido sosteniendo la Nación.

No deberíamos contemplar a la actividad económica como esencialmente dañina al medio ambiente. Esta ha sido la filosofía institucional, fuertemente conservacionista, seguida por Parques Nacionales, tratando de que las áreas naturales protegidas se atesoren como santuarios naturales explícitamente separados del proceso de desarrollo económico y social del país. Esto derivó en una situación institucional de aislamiento tanto en relación con las demás áreas responsables del manejo de recursos naturales del gobierno nacional como con las autoridades de las provincias donde se encuentran los parques y reservas. No admitiendo la incorporación del análisis económico al estudio de la problemática.

Este diseño es el que no debería repetirse en la implementación de políticas en la provincia. Las características de la Provincia de Santa Cruz, como zona de escaso desarrollo industrial, con una estructura poblacional promedio del 0,7 habitantes por Km² (la de menor densidad en el país) con fuerte importancia del sector terciario en su economía; tiene pocas actividades genuinas, que generen divisas y aseguren mano de obra local, como el turismo.

Esta actividad ha sido el principal motor del crecimiento de El Calafate¹⁵⁹, pese a que su desarrollo está limitado por la estacionalidad de la demanda: que se observa durante los meses de noviembre, enero y febrero (considerada la temporada alta); esto prolonga en el tiempo la amortización del capital invertido, debido a que la infraestructura de servicios debe ser mantenida durante los doce meses del año.

A su vez esto derivó en que los pobladores de la localidad¹⁶⁰ tuvieran sus reparos en que se origine otro núcleo de servicios turísticos en las inmediaciones del Glaciar Perito Moreno, o sea bastante más cerca de la atracción principal de la región. El cometido que se plantea entonces es balancear estas cuestiones, no necesariamente el desarrollo de un lugar va a ir en detrimento de otros, sino que puede difundir aún más sus beneficios, (implementando, entre otras cosas, una más amplia gama de servicios para que el turista se quede durante más tiempo¹⁶¹).

Esto nos hace mirar hacia el capítulo cuatro, que nos trataba de presentar como la profusión de legislación, no reemplaza a estructuras administrativas eficientes, ni que estas, aún adecuadas a la realidad pueden substituir a legislaciones incongruente, todo esto no es nada sin una política proporcionada a las circunstancias. Estos son obstáculos a sortear, empezando por la ley nro. 786, que gira básicamente en torno de la protección de la flora y la fauna, con un concepto vetusto de lo que debería ser un sostén integral de toda una zona, donde cada cosa es fundamental para el todo, y donde tienen cabida distintos niveles de tutela y por ende de impulso del lugar.

De allí que la Nación haya debido concretar en el año 1990, mediante decreto nro. 2148, otro tipo de categoría: la de Reservas Naturales Estrictas, que serán las áreas protegidas donde se ofrezcan las máximas garantías para la conservación de la diversidad biológica argentina, aquellas de gran valor biológico representativas de los distintos ecosistemas del país o que contienen importantes poblaciones de especies animales o vegetales autóctonas¹⁶². Como se puede apreciar las definiciones son más ajustadas

que podrían tener los habitantes de cualquier otro lugar del país, agravándose más esto cuando falta conciencia ambiental, y no se ha estado en contacto con el lugar.

¹⁵⁹ Ha sido la localidad que más ha crecido de la provincia: un 124%, según el censo del 80' contaba con 1384 habitantes, según el del 91': 3101. Esto ha sido el efecto multiplicador de la creciente demanda de la década del 70' (que pernoctaba un 95% en camping) la que motiva el desarrollo del equipamiento que alcanzó las 800 camas en la temporada 87/88. En solo cinco años la oferta se incrementó en un 78%.

¹⁶⁰ Las inversiones realizadas han sido de bastante envergadura: en gastronomía temporada 93/94 los cubiertos ofrecidos en la localidad superan lo 1700; en transporte de tipo lacustre se registra un 80% de aumento en el número de asientos ofrecidos.

¹⁶¹ El tiempo de estadía promedio en la localidad es de 3 días.

¹⁶² Se entiende por el mantenimiento de la diversidad biológica, tanto de la genética, como la específica y la de los ecosistemas. Esta preservación será integral a perpetuidad, por esto es que quedan prohibidas todas las actividades, incluso el acceso del público en general, solo de grupos limitados con propósitos científicos o educativos, mediante autorización previa.

a conceptos actuales, que hemos visto plasmadas en Convenciones Internacionales, donde asimismo se contemplan diversos grados de examen de la problemática¹⁶³.

Otro inconveniente a tener en cuenta es la falta de estructuras administrativas adecuadas. Desde el año 1972 (sanción de la ley nro. 786) se han creado varias reservas naturales en la provincia¹⁶⁴, pero nunca como ahora que se juegan intereses económicos importantes, se había sufrido por la falta de una política global de este tema. Se debería pensar en un organismo específico que se encargue de la materia. En su momento el Consejo Agrario Provincial, puede haber sido la única dependencia más próxima a esas necesidades. Como señalamos en el capítulo anterior no son de las funciones que le estableció la Constitución, si bien su Ley Orgánica prevé entre las atribuciones: "Ejecutar medidas de defensa de las especies animales y vegetales".

No es esto preciso, y menos lo es la modificación sobre quién es la autoridad de aplicación de la ley 786, que introduce la ley 2387, trasladando la responsabilidad al Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Provincia, a través de la Secretaría de Estado de la Producción y organismos técnicos afines. En el decreto derogatorio 1785, se mantiene este artículo, y sin embargo encarga para la reglamentación del Plan de Manejo, no a este organismo, sino a la Subsecretaría de Interior.

Entonces, es prioritario clarificar este tema, que no es una cuestión menor, y a lo que justamente venimos haciendo mención, es decir, relacionar la legislación con la administración. Lo que hace a una coherente política ambiental. Por ello podría convenirse entre las posibilidades una Dirección dentro de la institución encargada de esto; aunque lo más prudente sería pensar en un organismo con autonomía financiera y política, que pueda contar con una legislación a aplicar moderna para "todas" las áreas naturales protegidas de la provincia. Sería provechoso continuar el camino de la ley 2316 y del decreto 1785 de representar a todos los interesados, en el caso de que hablemos de la administración local, por aquello de internalizar la lección de la Nación, para no desconectarse de las realidades locales, ni de las otras áreas que estén relacionadas con este tipo de recursos.

Este punto de las más amplia participación, tiene sus beneficios, que señalamos, pero como bien destaca la Exposición de Motivos del decreto 1785, "...sin desmedro del papel de autoridad reguladora y controladora -por sobre los intereses particulares- que debe el Estado Provincial conservar y cumplir con arreglo al nuevo artículo 73, de la Constitución de la Provincia...". Y los términos de éste son que...

"...Toda persona tendrá derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo personal.

El Estado y los particulares estarán obligados al cuidado y a la preservación del medio ambiente, así como a una explotación racional de los recursos naturales, para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

Por ley se reglarán las acciones tendientes a impedir toda agresión contra el medio ambiente y se crearán los organismos a los que se encomendará la aplicación de estos preceptos. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley y se asegurarán estudios de impacto ambiental en los emprendimientos que se realicen.

Se prohíbe el ingreso al territorio provincial de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos o los de cualquier índole o naturaleza comprobadamente tóxicos, peligrosos o susceptibles de serlo en el futuro..."

Otra enseñanza que podríamos recoger es la que nos deja el capítulo tres, sobre los aspectos internacionales del tema ambiental¹⁶⁵. En el mundo actual las interrelaciones adquieren un trascendental peso y en determinadas ocasiones se hacen valer, el ejemplo de México para integrarse al NAFTA es valioso para darnos cuenta de ese hecho. Hay puntos de este proceso que son beneficiosos para nuestra experiencia, y deberían considerarse para corregir las lagunas que padece sobre temas ambientales el MERCOSUR. En especial ahora que se menciona la posibilidad de integración, a su vez, de ambos

¹⁶³ Una muestra representativa de esto está en el Chaco, donde encontramos: Parque Nacional Chaco y Río Pilcomayo; Reserva Natural Formosa y Reserva Natural Estricta Colonia Benítez; este es el único sitio en el mundo donde crecen las cuatro especies de quebracho, y especies en extinción como el aguará guazú, el tatú carreta y el tamandúa.

¹⁶⁴ (8) Reserva Natural intangible Ría Deseada y (9) Cabo Blanco -ambas del año 77-; (3) Reserva Provincial Cabo Vírgenes, (4) Península de San Julián -ambas del año 86-; (1) Isla Deseada o de los Pájaros -1990-; (2) Isla Leones -1991-; (5) Isla Pingüino -1992-; (6) Área San Lorenzo -1993-; (10) Área de uso exclusivamente científico "Monte Loayza" -1989-. En total 88.637 ha., siendo la de mayor extensión la de Península de Magallanes (7) de 39.800 ha. Constituyen el 2,70% de la superficie total de la provincia. Para visualizar la ubicación, ver mapa nro. 1 en el anexo.

¹⁶⁵ Por eso es que se marcó que el Parque Nacional los Glaciares, es Patrimonio de la Humanidad

mercados comunes, y al cual Chile se incorporaría, admitir en esta futura agenda entre otros temas: parques y reservas naturales a lo largo de la frontera común, adyacentes a los que existan de ambos lados¹⁶⁶. Este sería solo uno de los temas de una política general¹⁶⁷ sobre esta enorme frontera que compartimos, de la que hay conocimientos mensurados de su problemática¹⁶⁸ y a los que no debemos temerle como barreras para integrarnos; sino que es pensar un poco más allá. Del resto del mundo entonces, sabemos que no solo a través de sanciones funciona la presión internacional, que está adquiriendo las más variadas formas y debemos guardarles consideración, además de aprender a usarlas.

La reflexión final es que se puede aprender de las deficiencias que la Nación haya tenido en este campo de la política ambiental. Realizar un esfuerzo superador es posible, hicimos mención en la introducción de que varias de las provincias habían incorporado la cuestión ambiental en sus constituciones (antes que la Nación en 1994 reformara la suya), con la consecuente creación de instituciones con responsabilidades ambientales. Estas provincias han demostrado que no necesitan que una línea de política sea establecida por el gobierno central, sino que estas percibiendo las necesidades de su gente concretaron en hechos las bondades de la descentralización, realizando el principio de subsidiaridad. A través de un argumento de eficiencia económica se ejerce el federalismo. Cuando las tareas se ejecutan de la mejor manera posible, se encaminará esta búsqueda de un país verdaderamente federal y respetuoso de todos y cada uno de sus componentes.

¹⁶⁶ Este es uno de los programas prioritarios de cooperación entre E.E.U.U. y México, firmado a partir del NAFTA. Tengamos en cuenta que en la Cordillera Andina desde el paralelo 27° Sur hasta Tierra del Fuego, Chile posee 20 áreas protegidas nacionales sobre la frontera, cubriendo una superficie total de 13 millones de ha. y la Argentina tiene 17 áreas protegidas entre nacionales y provinciales que suman 5 millones de ha.

¹⁶⁷ Un programa al estilo del "Plan Integrado de Frontera", implementado como uno de los compromisos de México para el NAFTA, que consiste en solucionar los problemas de falta de plantas de tratamiento de efluentes en general del lado mexicano, el gran uso de pesticidas agrícolas que van a parar al río; la polución del Golfo de México que se produce en abierta violación de las leyes americanas de control de vertidos en el mar.

¹⁶⁸ Una asimetría que fue especialmente evidente entre 1980 y 1989 en los bosques australes, es la de la alta protección legal que reciben especies como el raulí, el roble pellín y el alerce, del lado argentino, escasos y protegidos por el convenio CITES; y que eran explotados en Chile e ingresaban a nuestro país como madera aserrada. En esta misma zona, por ejemplo en el año 1986 de 56 focos de incendio ocurridos en los Parques Nacionales Lanín, Nahuel Huapi y Los Alerces, el 25% provino de Chile.

nombre
título
ed.
año

libro: —
art: " " " " " "
monogr: (revisar)

Res. ASEP

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION-CAPITULO I:

CHISARI, OMAR: "COMERCIO INTERNACIONAL Y POLITICA AMBIENTAL", CENTRO DE ECONOMIA INTERNACIONAL, BS. AS. AGOSTO DE 1994. ✓

CUERPO TECNICO DE FIEL: "DISEÑO DE LA POLITICA AMBIENTAL, ANALISIS Y EVIDENCIA EMPIRICA", BS. AS. 1994.

SANCHEZ ALBAVERA, FERNANDO: "EL ACTUAL DEBATE SOBRE LOS RECURSOS NATURALES, EN REVISTA DE LA CEPAL NRO. 51, DICIEMBRE DE 1993. ✓

STEER, ANDREW: "UN MEDIO AMBIENTE PROPICIO PARA EL DESARROLLO", EN FINANZAS Y DESARROLLO, JUNIO DE 1992. ✓

SERAGELDIN, ISMAEL: "COMO LOGRAR UN DESARROLLO SOSTENIBLE", EN FINANZAS Y DESARROLLO, DICIEMBRE DE 1993.

ROMERO, CARLOS: "ECONOMÍA AMBIENTAL: ASPECTOS BÁSICOS", EN REVISTA DE OCCIDENTE NRO. 177.

MARIA DI PACE (COORDINACIÓN): LAS UTOPIAS DEL MEDIO AMBIENTE. DESARROLLO SUSTENTABLE EN LA ARGENTINA. CENTRO EDITOR DE AMERICA LATINA. 1992.

CAPITULO II:

NUÑEZ MIÑANA, HORACIO: "FINANZAS PÚBLICAS". EDICIONES MACCHI. BS. AS. 1994. ✗

R.A. Y P.B. MUSGRAVE: "HACIENDA PUBLICA, TEORICA Y APLICADA". MAC GRAW HILL. 1992 ✗

JACKISCH, CARLOTA: "CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACION EN LA POLITICA AMBIENTAL", CIEDLA, SAN SALVADOR MAYO DE 1993.

PIFFANO, HORACIO: "FEDERALISMO FISCAL: UNA REVISION DE LA LITERATURA SOBRE LA ASIGNACION DE POTESTADES FISCALES". SERIE ESTUDIOS FISCALES NRO. 9. MINISTERIOS DE ECONOMIA PCIA. DE BS. AS. JUNIO 1994.

CAPITULO III:

UIMONEN, PETER: "LAS POLITICAS COMERCIALES Y EL MEDIO AMBIENTE", EN FINANZAS Y DESARROLLO, JUNIO DE 1992.

CORONA GUZMAN, ROBERTO: "COMERCIO Y AMBIENTE: ARMONIZACION Y SANCIONES EN EL CAMPO MULTILATERAL, EN COMERCIO EXTERIOR NRO. 5, MAYO DE 1994.

PALMIERI, HORACIO: "ESTRATEGIAS ECONOMICAS Y MEDIO AMBIENTE EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE", EN ESTUDIOS NRO. 61, ENERO-MARZO 1992.

CEPAL. DIVISION DE RECURSOS NATURALES Y ENERGIA: "CONTEXTO JURIDICO INTERNACIONAL Y REGIONAL VINCULADO AL DESARROLLO, EL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES", DICIEMBRE DE 1990.

BRAÑES, RAUL: "ASPECTOS INSTITUCIONALES Y JURIDICOS DEL MEDIO AMBIENTE, INCLUIDA LA PARTICIPACION DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA GESTION AMBIENTAL", BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, WASHINGTON D.C. 1991. ✗

BETANCUR, BELISARIO: "MEDIO AMBIENTE: TENDENCIAS ACTUALES E INTEGRACION", EN INTEGRACION LATINOAMERICANA NRO. 177, ABRIL DE 1992.

NOVARA, JUAN J. : "INTEGRACION ECONOMICA, COMERCIO INTERNACIONAL Y MEDIO AMBIENTE, ENSEÑANZAS PARA EL MERCOSUR", IEERAL DE FUNDACION MEDITERRANEA, DICIEMBRE DE 1994.

MAKER, KG: "INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL PROBLEMS", EN OXFORD REVIEW OF ECONOMIC POLICY, VOL 6, NRO 1. 1990. X

ESTRADA OYUELA, RAUL- ZEBALLOS DE SISTO, MARIA CRISTINA (COORDINACION): "EVOLUCION RECIENTE DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL. A-Z EDITORA. BS. AS. JULIO DE 1993. X

CAPITULO IV:

AUTORES VARIOS: "DERECHO AMBIENTAL", EN REVISTA DEL DERECHO INDUSTRIAL NRO 41. DEPALMA. 1992. X

AUTORES VARIOS: "TEMAS DE RECURSOS NATURALES". ABELED PERROT. 1982. X

CATALANO, FERNANDO: "TEORIA GENERAL DE LOS RECURSOS NATURALES". ZAVALLA EDITOR. 1977.

TARAK P., CANO G., FRIAS P., GONZALEZ ARZAC F. : "PROPUESTA DE ACUERDO - MARCO PARA EJECUTAR EL PACTO FEDERAL AMBIENTAL". TRABAJO NO PUBLICADO. CFI. 1993.

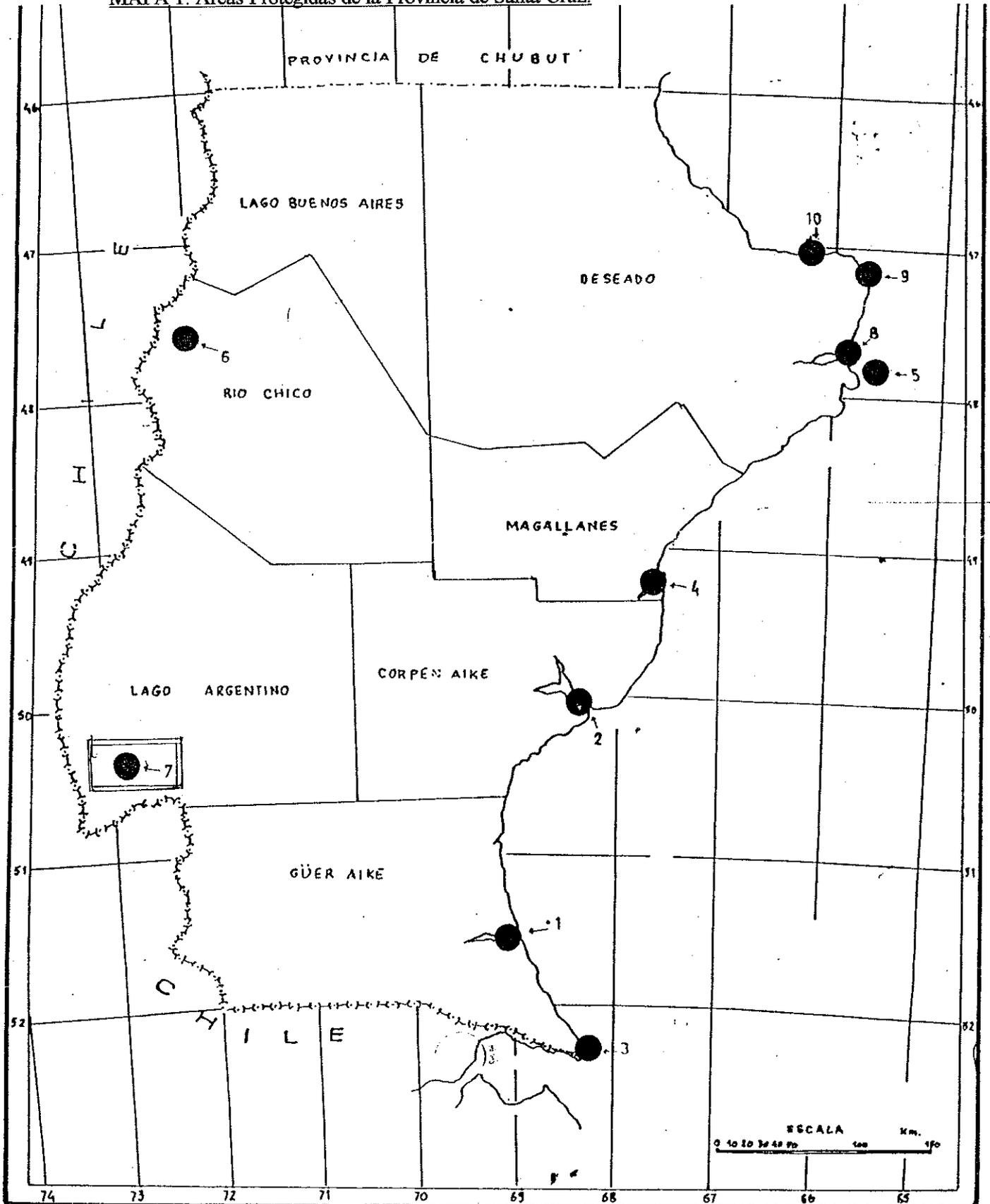
KOOLEN, RICARDO: "LA INSERCIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL EN LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA". CEPAL . DICIEMBRE DE 1990.

BRZOVIC PARILO, FRANCISCO: "CRISIS ECONOMICA Y MEDIO AMBIENTE EN LA ARGENTINA". CEPAL. ENERO DE 1990.

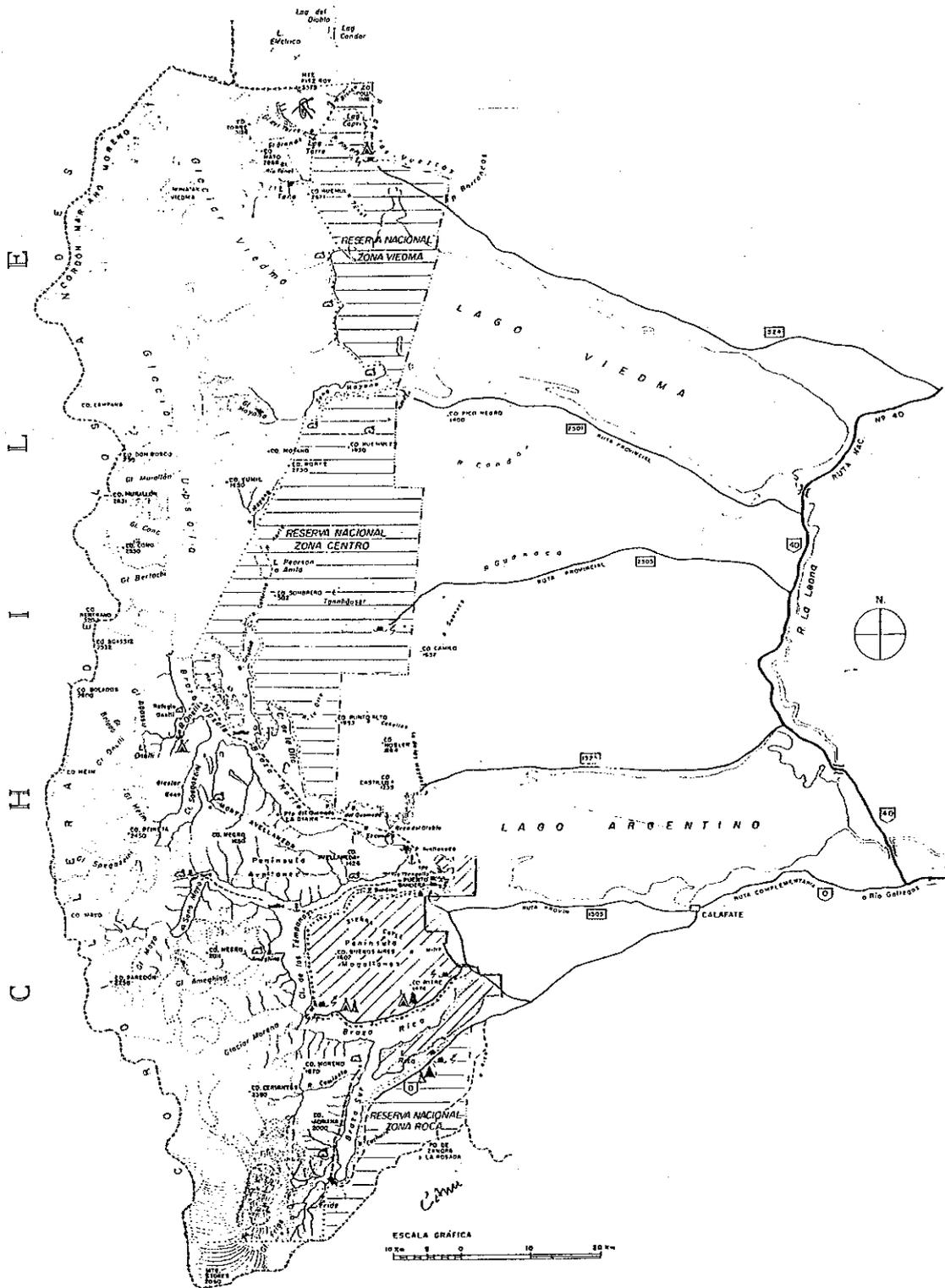
ZEBALLOS DE SISTO, MARIA C: "DOS DECADAS DE LEGISLACION AMBIENTAL EN LA ARGENTINA". A-Z EDITORA. 1994. X

ANEXO

MAPA 1: Areas Protegidas de la Provincia de Santa Cruz.



MAPA 2: Parque Nacional "Los Glaciares" y Reserva Provincial "Península de Magallanes"¹⁶⁹



169 REFERENCIAS: Parque Nacional
 Reserva Nacional
 Reserva Provincial

