

Ambiente y Derecho Ambiental. Eficacia normativa en la búsqueda de la sostenibilidad

Environment and Environmental Law. Regulatory effectiveness in the pursuit of sustainability

POR SILVIA NONNA (*)

Palabras claves

Ambiente
Derecho Ambiental
Eficacia normativa
Sostenibilidad

Resumen

En el presente artículo se abordan diversos aspectos relacionados con el ambiente, integrando una perspectiva histórica y contemporánea sobre los problemas ambientales. Se incluye una sintética revisión histórica que resalta cómo la sociedad ha percibido y enfrentado desafíos ambientales a lo largo del tiempo a través de manifestaciones y movimientos sociales que han surgido en respuesta a la degradación ambiental. Planteando la relación entre democracia, gobernanza y sostenibilidad ambiental, sosteniendo que la participación ciudadana y las políticas inclusivas son esenciales para una gestión ambiental eficaz. Se introduce el concepto de sostenibilidad y la importancia de la institucionalidad ambiental para el desarrollo de políticas y marcos regulatorios sólidos. En cuanto al Derecho Ambiental, además de plantear la evolución de los marcos regulatorios, se enfatiza en su transversalidad y la necesaria integración en diversos sectores y políticas. El concepto de Derecho Ambiental Sostenible que garantiza: la eficacia, el cumplimiento y la aplicación de las normas se presenta como una meta ideal donde la normativa no solo protege el ambiente, sino que también promueve la sostenibilidad a largo plazo.

(*) Doctora en Leyes, Universidad de Buenos Aires (UBA). Pos Doctora de la Facultad de Derecho, UBA. Abogada y Abogada Especialista en Recursos Naturales, Facultad de Derecho, UBA. Posgrado en Comercio Internacional de Hidrocarburos, Facultad de Ingeniería, UBA. Environmental Research Fellow, George Washington University, Estados Unidos. Vice Decana de la Facultad de Derecho, UBA (2010 – 2022). Secretaria Académica de la Facultad de Derecho, UBA. Profesora Titular de Derecho de los Recursos Naturales y Protección del Ambiente de la Facultad de Derecho, UBA. Profesora de Grado y Posgrado. Profesora invitada de universidades públicas y privadas nacionales e internacionales. Secretaria Letrada a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Centro de Formación Judicial de la Suprema Corte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Investigadora Permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, Facultad de Derecho, UBA. Directora de programas de investigación, de proyectos UBACyT, UBATIC, PIDAE y PED. Directora del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho, UBA. Personalidad destacada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el ámbito de la Ciencia y la Educación (Declaración 605/2020 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Distinción de Excelencia Académica por la Universidad de Buenos Aires. Ponente en ámbitos nacionales e internacionales. Autora de libros y numerosas publicaciones.

Abstract

Keywords

Environment
Environmental Law
Normative
effectiveness
Sustainability

This article addresses various aspects related to the environment, integrating a historical and contemporary perspective on environmental problems. A synthetic historical review is included that highlights how society has perceived and faced environmental challenges over time through demonstrations and social movements that have emerged in response to environmental degradation. Raising the relationship between democracy, governance and environmental sustainability, considering that citizen participation and inclusive policies are essential for effective environmental management. The concept of sustainability and the importance of environmental institutions for the development of solid policies and regulatory frameworks are introduced. Regarding Environmental Law, in addition to raising the evolution of regulatory frameworks, emphasis is placed on its transversality and the necessary integration in various sectors and policies. The concept of Sustainable Environmental Law, which guarantees the effectiveness of compliance and application of regulations, is presented as an ideal goal where regulations not only protect the environment, but also promote long-term sustainability.

I. Introducción

La cuestión ambiental, la preservación de los recursos naturales y la protección del medio en el que nos desarrollamos se ha convertido en un tema de alto interés y preocupación para el mundo.

Nadie puede negarse al desarrollo, pero por otro lado lo importante es poder garantizar un desarrollo equilibrado y solidario, teniendo en cuenta que llevamos a cabo actividades dentro de un sistema natural que tiene sus propias leyes y que debemos ser cuidadosos de no neutralizar el funcionamiento básico de la naturaleza. Porque también debemos pensar en las generaciones futuras que tienen nuestros mismos derechos. Satisfacer necesidades básicas de la sociedad es ocuparnos de la alimentación, ropa, vivienda, trabajo. Desarrollarnos es pensar en mucho más y es echar mano de la tecnología.

En la actualidad la humanidad está sumida en problemas que preocupan y cuya solución se está buscando. Por un lado, es evidente el deterioro del suelo, la contaminación de las aguas, recursos esenciales para la producción de alimentos. Nos enfrentamos a la contaminación atmosférica con efectos evidentes y crecientes

sobre el ambiente en general que además afectan directamente la salud humana.

Y al mismo tiempo crecen problemas humanos como la pobreza, la desnutrición y el crecimiento demográfico. Por eso hoy más que nunca es necesario proteger ese entorno en el que vivimos, crecemos, nos desarrollamos y llevamos a cabo nuestras actividades cotidianas. Es cada vez más notable el cambio de mentalidad, aunque sea lento y difícil, hemos renovado y afianzado valores que fundamentalmente apuntan a elevar el nivel de bienestar y al mismo tiempo preocuparnos por la herencia a las próximas generaciones de modo que todos podamos mantener un buen nivel de vida con salud ambiental y económica.

Ya se habla de una nueva ética humana, del paradigma de alcanzar armonía entre los distintos atributos del desarrollo: esto es la economía, la naturaleza, la cultura y la tecnología y el hombre en medio de todo, actuando de manera responsable y dedicada. Se trata de una postura humanista y progresista basada en la solidaridad intergeneracional y la sostenibilidad.

Sobre esta línea viene trabajándose hace años, estableciendo objetivos y metas, basados en principios ambientales y generando los instrumentos y herramientas necesarios para alcanzar lo planificado.

Y el ser humano es central en esta estructura.

II. El ambiente

El ambiente es un sistema complejo e integral en el que interactúan y se interrelacionan de manera condicionada los distintos elementos que lo componen. Está integrado por un sistema natural, como así también por un sistema antrópico que incluye el hombre y diferentes variables sociales, económicas, culturales, religiosas y políticas. También forman parte de ese ambiente, los residuos que se generan como consecuencia de la transformación referida.

Las características físicas, químicas y biológicas del medio que nos rodea ofrecen el marco óptimo para el desarrollo de la especie humana, que forma parte integrante del ambiente.

Los recursos naturales son bienes que están en la naturaleza. Estamos hablando del aire, del agua, del suelo, del subsuelo, de la flora, de la fauna, de los paisajes o escenarios naturales, del patrimonio cultural, de la energía. En una primera observación sobre su renovabilidad identificamos como no renovables a los recursos del subsuelo, mientras el resto de los recursos naturales parecerían ser renovables. Sin embargo, no hay duda y hoy podemos afirmar que la naturaleza no es infinita.

Ante esta segunda y más precisa observación, queda claro que es necesario

que los recursos naturales sean utilizados en forma racional, asumiendo su finitud y cuidándolos para que podamos aprovecharlos hoy sin comprometer su disfrute por las generaciones futuras.

Transformamos esos recursos naturales en bienes culturales de los que nos valemos para satisfacer nuestras necesidades. El ser humano tiene dos características fundamentales, la destreza manual y la inteligencia, y así transforma su entorno en su beneficio. La relación entre el ser humano y la naturaleza ha ido cambiando, en un principio los recursos naturales eran la única fuente necesaria para la vida y el desarrollo de los seres humanos, pasando luego por la necesidad de transformarlos para satisfacer cuestiones más específicas, para finalmente entender que lo que la naturaleza nos da debe cuidarse y por tanto evitar el despilfarro.

Hoy ha quedado demostrado que la pérdida de los componentes vivos tiene una trascendencia social y también una importancia económica creciente.

Los seres humanos somos parte integral de la biosfera y sin duda nuestras acciones tienen impacto en el ecosistema o los ecosistemas que nos rodean. Sobrellevamos cambios planetarios notables con modificaciones que el ser humano genera y al mismo tiempo sufre.

Es necesario profundizar la conciencia que desde hace no mucho ha emergido, quizás de manera despereja y que requiere de consolidación comunitaria y armoniosa.

II. 1. Haciendo un poco de historia, manifestaciones sobre los problemas ambientales

Los impactos ambientales no son exclusivos de la época actual. Solo por mencionar algunas, siguen referencias al tema en la antigüedad:

- Durante el Imperio Romano, hubo problemas de erosión del suelo debido a prácticas agrícolas inadecuadas.
- En el siglo XIII, en Mongolia, se prohibió la sobreexplotación de diversas especies de animales y árboles.
- En la Edad Media se identifican importantes crisis pesqueras en el Cantábrico.
- En 1306 en Inglaterra se prohibió la quema de carbón debido a la contaminación atmosférica que producía.
- En el siglo XVI con la colonización del continente americano, los impactos empiezan a adquirir dimensiones continentales.
- En el siglo XIX identificamos referencias sobre:

- Lluvia ácida (Smith, 1852; Ayala *et al.*, 1994),
 - Efecto invernadero y el cambio climático (Wilson, 1858),
 - Deforestación a gran escala (Marsh, 1874).
- Comenzando con la Revolución Industrial en el siglo XX y avanzando sobre mediados del siglo se van haciendo cada vez más manifiestas nuevas formas de destrucción:
- Contaminación química (Carson, 1962),
 - Destrucción de la capa de ozono (Molina y Rowland, 1974),
 - Efecto invernadero por otros gases distintos al CO₂ (Wang *et al.*, 1976).

II. 2. Escuela de determinismo ambiental

Valga en este punto, y hablando de antecedentes, mencionar lo desarrollado por la “escuela de determinismo ambiental” que en la rama de la sociología se refiere a las relaciones entre el ambiente y el hombre, las ventajas y desventajas de acuerdo a la actividad o el porqué estamos considerando la capacidad de la gente.

Nos remonta al siglo V antes de Cristo cuando Hipócrates sostuvo que:

Cuando una raza habita en un áspero país montañoso, a una altitud considerable con unas lluvias cuantiosas y con marcadas diferencias entre estaciones, entonces sus gentes serán de gran talla, bien acostumbrados a la audacia y la valentía y con poca ferocidad y brutalidad en su carácter. Por otra parte, en tierras bajas, sofocantes, con prados, son más flemáticos que coléricos. La valentía y la audacia no son parte de su carácter, aunque se pueden adquirir con la adecuada formación. (Lempkow y Espluga, 2017, .p. 15)

Varios siglos después, en el XIII, Santo Tomás de Aquino refiriéndose a la fuerza necesaria para la guerra, decía:

Las gentes que viven cerca del sol y están resecaos por el calor excesivo tienen un intelecto más agudo, y es cierto, pero tienen menos sangre y por consiguiente no tienen constancia en cuanto a la confianza en ellos mismos. Por otro lado, las tribus nórdicas, lejos de los abrasadores rayos del sol, son ciertamente más estúpidos pero siempre están a punto para la guerra. (Lempkow y Espluga, 2017, p. 18)

Montesquieu en el siglo XVII/XVIII resulta ser el exponente más conocido del determinismo ambiental. Sostuvo que

El clima, y en menor medida el tipo de suelo configuran el carácter o personalidad de un pueblo o nación dados. Las características de esa personalidad determinan, a su vez, la estructura social y finalmente es la estructura social la que determina el tipo de leyes y la legislación del país. Los climas distintos que han dado lugar a los distintos modos de vida han formado los diversos tipos de leyes. (Lempkow y Espluga, 2017, p. 21)

En los años cincuenta del siglo pasado, el sociólogo Otis Dudley Duncan, estudió la población negra de Chicago y se dedicó a demostrar que la ecología humana es una extensión de la disciplina de su especialidad. Desarrolló un modelo sobre la base de lo que identificó como funciones generales del entorno en el que nos desarrollamos: espacio vital, un lugar para desperdiciar desechos y un depósito de recursos naturales, lo que lo llevó a la conclusión de que todo lo que nos rodea proviene del medio. Funciones que en general separamos, ya que no queremos vivir cerca de donde dejamos nuestros desechos ni donde estamos realizando actividades mineras o cortando árboles. Afirmó también que las cosas que usamos de alguna manera provienen de la naturaleza, que transformamos a través de la tecnología que se fue desarrollando.

Algunos otros autores profundizaron el tema, como José María Aranda Sánchez (2004, p. 206) que sostiene que existen diversos y suficientes fundamentos teóricos de la sociología ambiental que presentan otros tantos paradigmas para explicar y comprender las complejas interrelaciones entre naturaleza y sociedad. La sociología no ha logrado contribuir significativamente a la solución de los problemas ambientales; deja un vacío en el conjunto de nuevas aproximaciones que incluyan la racionalidad ambiental.

La escuela del determinismo ambiental fundada por Hipócrates, pasa luego un período de oscuridad y ausencia. Señalan Catton y Dunlap (1978) que hay también detractores de la posición descrita en párrafos anteriores.

Entre otros, y quizás el más importante, Carl Marx que opinaba que la naturaleza es sólo un factor de producción más, no puede explicar todos los procesos de producción y organización sociales. Weber opinaba que la naturaleza puede ignorarse al comprender acción social. Durkheim sostenía que la naturaleza debe ignorarse al explicar hechos sociales.

Hechas las breves consideraciones anteriores, podemos decir que mucho ha pasado desde esos antecedentes referidos, grandes cambios tanto en la sociedad como en la consideración del ambiente y la necesidad de protegerlo y preservarlo para las generaciones futuras.

Mucho hemos avanzado hacia el logro de alcanzar el Desarrollo Sostenible y la necesidad de garantizar el equilibrio y la justicia socio ambiental que considere el crecimiento económico, la preservación del ambiente y el bienestar social (Nonna, 2019).

II. 3. Los problemas ambientales del siglo XXI

Si nos referimos a los problemas ambientales del siglo XXI estamos hablando de problemas que surgieron antes de la era industrial o sea preindustriales, seguimos conservando los industriales y sin duda también se suman otros nuevos.

La satisfacción de las necesidades de desarrollo humanas depende de dos factores principales: del componente humano en especial de la ciencia y la tecnología, y de las condiciones ambientales. En los procesos de producción se externalizan algunos efectos negativos sobre el medio que, a su vez, inciden negativamente en nuestra calidad de vida.

Nos preguntamos entonces:

¿Por qué seguimos externalizando los costes ambientales?

Sin duda es difícil dar una respuesta, pero todos sabemos que tanto respuesta como búsqueda de soluciones dependen de aspectos sociales, económicos, culturales, políticos y éticos.

Si pensamos al ambiente como “propiedad común” será muy distinta la manera de organizar la gestión sostenible y entender la necesidad de usar de manera racional los recursos naturales. Debemos asumir una responsabilidad protectoria común y preventiva del ambiente porque pertenecemos a un grupo social o una colectividad que comparte ese bien común en el que nos desarrollamos y llevamos adelante nuestras vidas.

A diario nos encontramos ante situaciones reales que nos permiten inferir que los problemas ambientales son muchos, variados y evidentes, que, por su parte, responden a distintas causas y producen consecuencias inevitables. La contaminación del aire, de mares y ríos, la pérdida de hábitats naturales y especies, y muchos otros, influyen negativamente sobre la salud, sobre la calidad de vida y se proyecta de la misma y negativa manera sobre las generaciones venideras.

Podemos también concluir que todos esos problemas que cada día se vuelven más evidentes e incluso crecientes tienen un factor común y es que son originados por el ser humano y al mismo tiempo repercuten negativamente sobre él.

La propia naturaleza produce cambios, de temperatura, de composición del aire, en la biodiversidad, y responde también desde lo natural generándose modificaciones que toman cierto tiempo, mientras que la acción del ser humano y su intervención también genera cambios que podrían incluso considerarse similares pero que impactan en breves intervalos, en un tiempo mucho más acotado y casi dramáticamente.

Aunque, y de esto no tenemos duda, necesitamos tomar conciencia, es que es el ser humano quien está en una situación privilegiada para remediar y prevenir en gran parte la mayoría de los problemas ambientales y evitar o morigerar las consecuencias que se producen sobre nuestra salud y la del planeta.

El ser humano posee los conocimientos científicos necesarios y dispone de tecnología.

PERO...

¿Cómo queremos desarrollarnos? ¿Hasta dónde queremos desarrollarnos? ¿En cuánto tiempo queremos desarrollarnos?

¿Cómo determinamos el capital a utilizar? ¿Cómo discriminamos ese capital? ¿Cuánto vamos a invertir para la protección del ambiente?

¿Estamos dispuestos a cambiar nuestros hábitos de consumo y formas de producción?

En la actualidad, hay más conciencia colectiva y regulación legal que hace unos años, no obstante lo cual los resultados son lentos y poco eficaces y el ambiente sigue degradándose.

Es imprescindible seguir buscando un cambio de actitud, que debe ser personal de modo de sumar actitudes personales hasta llegar a un verdadero cambio social y colectivo que nos comprometa a todos. Esto haría posible finalmente involucrar al sistema político y económico que también cambiarán en definitiva la forma de hacer las cosas.

Nos queda un largo camino hacia el objetivo de proteger el bien común y desarrollarnos de manera sostenible, lo hemos iniciado pero hay que garantizar una continuidad lo más progresiva y rápida posible, y en conjunto.

Estamos transitando una nueva era geológica, el “antropoceno”, era signada por cambios planetarios dramáticos y en la que la fuerza dominante es el ser humano que a la vez de generar esas modificaciones también sufre las consecuencias de las mismas.

Siguiendo a Nicolás Lucas, no hay duda que: “La diferencia entre un buen y un mal antropoceno está en nuestras manos” (2019, p. 446).

III. Democracia, gobernanza y sostenibilidad ambiental

Los problemas ambientales son fuentes de graves conflictos entre personas, comunidades, regiones y países. Esta realidad da lugar a un campo de acción peculiar y creciente, que muestra un contexto social y geopolítico desafiante.

La necesidad de reaccionar al cambio climático, proteger la biodiversidad y compartir, utilizar de manera sostenible y equitativa los recursos naturales, requiere de

una gobernanza ambiental a diferentes niveles, nacional, regional e internacional que involucre a todos los sectores -ciudadanos, gobiernos, agentes económicos, sociedad civil organizada-.

Y es en este contexto que surge la democracia ambiental con miras a la sostenibilidad, entendida como la necesidad de la participación de toma de decisiones en materia ambiental, basada en la cooperación y la colaboración.

En 1972, a instancias de las Naciones Unidas se firma la Declaración de Estocolmo, primer documento internacional en reconocer el derecho a un ambiente sano mediante 26 principios.

Años después, en los noventa del siglo pasado, se fijaron metas ambientales para el nuevo milenio, poco se cumplió.

La democracia ambiental nace en 1992 con la Declaración de Río que aporta principios generales del derecho ambiental a nivel global introduciendo cambios fundamentales, proponiendo una nueva visión de los territorios más allá de la concepción geográfica tradicional de los Estados entendiendo que no hay fronteras cuando hablamos de ecosistemas, y es así cuando nace la democracia ambiental.

Tener en claro que proteger el ambiente va de la mano con la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, con instituciones eficaces y transparentes que adopten decisiones equitativas representativas que incluyan la participación ciudadana.

Para todo ello, resulta necesaria una acción colectiva de toda la comunidad internacional, alcanzando consensos, compartiendo problemas y planificando, llevando a cabo acciones que en su conjunto consigan soluciones satisfactorias y elaborando pautas específicas que consoliden el compromiso en la defensa del ambiente.

La pandemia mundial del COVID-19 ha aumentado la visibilidad de la interconexión entre todos los pueblos del mundo y entre ellos y la naturaleza, reforzando la importancia y la centralidad de la diplomacia ambiental.

En el contexto posterior a la crisis se hizo necesario que los gobiernos aprueben e impulsen estímulos para apoyar la creación de empleo, la reducción de la pobreza, el crecimiento económico, avanzando hacia inversiones sustentables, con estándares de producción y consumo sustentables porque no se puede seguir sosteniendo un modelo de crecimiento sin límites.

Estamos ahora muy ocupados trabajando sobre los Objetivos para el 2030 (ONU, 2015), buscando un modelo de desarrollo diferente, el del desarrollo sostenible que tenga al ser humano, pero también al ambiente, a la cultura, como centro y formando un todo.

El avance en cuestiones puntuales y eficazmente implementadas es lento, los reclamos se hacen oír y están siempre presente en todos los ámbitos, con críticas pronunciadas y en general en relación con el accionar que se considera más declarativo que efectivo.

El desafío es construir una cultura de cooperación. Necesitamos de diálogo, entendimiento, construcción, coordinación y consensos desprovistos de mezquindad, y pensando en el bien común y único, asegurando el derecho humano a vivir en un ambiente sano que garantice la justicia social. Y esto debe ser a nivel global e integrado.

En medio de esta coyuntura mundial podemos hablar de algunas acciones que han sido tomadas por algunos Estados en materia ambiental a lo largo de la historia, pero también estamos urgidos por un presente y necesitamos gestionar para el futuro.

IV. Sostenibilidad

Podemos organizarnos para que nuestro desarrollo sea sostenible, encarar las políticas de desarrollo sustentable con pragmatismo, salir del pesimismo que inducen tantos problemas ambientales juntos, ofrecer una perspectiva alentadora del futuro y sentar las bases para el desarrollo humano de todos, mediante más y mejor cooperación entre personas y comunidades.

Cuando hablamos de sostenibilidad nos referimos tanto a la ambiental como a la económica y a la social, sumando en los últimos tiempos la institucional.

- Sostenibilidad Ambiental se refiere a la capacidad de mantener los aspectos biológicos en su productividad y diversidad a lo largo del tiempo, se relaciona directamente con preservación y el uso racional de los recursos naturales. Fomenta una responsabilidad consciente sobre lo ecológico y al mismo tiempo crecer en el desarrollo humano cuidando el ambiente donde vive.

- Por su parte, la Sostenibilidad Económica se refiere a la capacidad de generar riqueza en forma de cantidades adecuadas, equitativas en distintos ámbitos sociales que sea una población capaz y solvente de sus problemas económicos.

- Mientras que la Sostenibilidad Social implica adoptar valores que generen comportamientos que permitan mantener niveles armónicos y satisfactorios de educación, capacitación y concientización. En esencia se trata de mantener un buen nivel de vida de la población.

- Finalmente, la Sostenibilidad Política o Institucional se refiere a redistribuir el poder político y económico de modo que existan reglas congruentes, un gobierno seguro. Apunta a establecer un marco jurídico que garantice el respeto a las personas y el

ambiente, garantizando estructuras democráticas que a su vez fomenten relaciones solidarias para asegurar una buena calidad de vida. (Informe Brundtland, 1987)¹

V. La Institucionalidad Ambiental

En Estocolmo 1972, la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reconoció la necesidad de adoptar “medidas a gran escala sobre el medio” y se hizo un llamado al respecto. En respuesta a ese llamado, los gobiernos de los países en vías de desarrollo, en mayor o menor medida, iniciaron un proceso de incorporación del tema ambiental en las esferas administrativas y legislativas, lo que ha dado lugar a políticas ambientales por medio de diversas iniciativas legales, técnicas, institucionales y económicas.

En relación con la administración pública del Estado, la gestión ambiental en los años setenta fue encomendada a órganos sectoriales, luego a entidades ambientales a nivel subsecretarías o viceministerios adjuntos al sector salud y llegando a los años ochenta, al desarrollo urbano.

En algunos casos, la gestión ambiental se abordó desde una perspectiva de planificación, mediante un enfoque intersectorial, bajo la forma de asesorías de alto nivel, cercanas a los poderes ejecutivos - consejos, comisiones o secretarías asociadas a los ministerios de planificación o a las secretarías de las presidencias.

Por otra parte, los años ochenta fueron años de dificultades para esta gestión debido a los procesos de ajuste que se produjeron como consecuencia de la crisis económica que golpeó a la región de América Latina y el Caribe, dando como resultado una evidente disminución de la capacidad tanto pública como privada para frenar el deterioro ambiental de ecosistemas críticos y para controlar la contaminación.

El impulso hacia la institucionalidad ambiental moderna en los países de la región se produjo a partir de la Cumbre de la Tierra en 1992, cuando los países, mayoritariamente, crearon ministerios como autoridades máximas de ambiente, en el marco de un proceso encaminado a dotar a la gestión ambiental de la integración que requiere para ser eficiente.

También los nuevos acuerdos internacionales globales surgidos de la Conferencia de Río en 1992 generaron una serie de cambios institucionales importantes y nuevos mecanismos de cooperación. Los avances en materia institucional también se han

(1) Del Informe Brundtland. Nuestro Futuro Común. Elaborado en 1987 por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland, entonces Primera Ministra de Noruega, para la Organización de las Naciones Unidas (ONU). https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

proyectado en las instancias supranacionales de integración y cooperación subregional, a partir de la generación de espacios específicos de discusión y trabajo.

Existe un denominador común entre todos los países latinoamericanos en cuanto a la dificultad para implementar las políticas públicas, debido a las restricciones que han resultado del proceso de reforma estructural que viene limitando la potencia regulatoria del Estado. Se ha ido delineando un modelo de arquitectura institucional en el que predomina una suerte de competencia entre distintos organismos o sectores gubernamentales, falta en general, una visión estratégica común y en consecuencia la capacidad decisional está dispersa y hasta a veces, es motivo de confrontación.

V.1. Integración de políticas públicas

Tradicionalmente, las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales -salud, educación, agricultura, minería y otras- han tomado muy poco en cuenta la dimensión ambiental. En el último tiempo, se han registrado avances y también retrocesos en el proceso de integración de las políticas ambientales a las políticas sectoriales.

En general, la incorporación del concepto de uso sostenible de los recursos y conservación del ambiente en las diferentes áreas de la producción y de los servicios es incipiente en todos los países de la región. Lo mismo sucede en aquellos sectores que aprovechan directamente la biodiversidad o manejan los elementos que la sustentan, como el agropecuario, el forestal, el pesquero y el de recursos hídricos.

Asimismo, junto a la autoridad ambiental principal, numerosas agencias públicas ejercen con frecuencia mandatos en la administración de los recursos naturales renovables que muchas veces se superponen, generan conflictos institucionales y no permiten establecer responsabilidades claras cuando aparece algún problema que no ha sido previsto o que no ha podido solucionarse adecuadamente en tiempo y forma.

Por su parte, la creciente importancia de la educación como factor de movilidad social, equidad y desarrollo socioeconómico, como así también la cada vez más creciente presencia y participación de actores privados y de organizaciones no gubernamentales resultan significativos para la definición de las políticas públicas ambientales.

V.2. Participación integrada - Sociedad Civil – ONG - Sector Privado

Existe una tendencia creciente de cambio en cuanto a la organización de la sociedad civil y de las ONG que demandan mayores espacios de participación. Las distintas perspectivas e intereses de cada uno de estos grupos coinciden en la búsqueda del desarrollo sostenible.

El creciente desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación,

ha dado como resultado una participación mucho más activa que ha permitido que organizaciones de la sociedad civil que años atrás demoraban en conectarse y adoptar posiciones comunes, hoy lo hagan a través de redes que proveen información en el momento y que posibilitan trabajar en forma rápida y coordinada.

Se identifica un paulatino y creciente desarrollo en la implementación de mecanismos jurídicos institucionales que garanticen la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión y en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular y de alcance general.

En algunos casos aún falta institucionalizar procedimientos de consulta o audiencias públicas como instancias previas para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

Por otra parte, y en relación con la participación del sector empresarial, la creciente integración de los temas de sostenibilidad en la gestión empresarial ha sido un rasgo importante del proceso de internacionalización de las economías en su propósito de aumentar la competitividad de las empresas de manera socialmente responsable.

Actualmente, el logro de una reputación de empresa ambientalmente responsable se ha convertido en un activo tan importante como otras ventajas competitivas, sobre todo para las empresas latinoamericanas que exportan a mercados cuyos consumidores que son más exigentes en el tema ambiental. Se viene visibilizando una proliferación de organizaciones locales y regionales creadas por las corporaciones empresariales con el fin de incorporar y debatir el tema ambiental en sus respectivas estrategias.

VI. Derecho Ambiental hacia la sostenibilidad

VI. 1. Derecho Ambiental

La protección del ambiente y la efectiva y urgente implementación de un modelo de desarrollo sostenible es una de las preocupaciones de la actual sociedad y se ha reflejado en el Derecho. Ha surgido la necesidad de respetar las reglas del equilibrio natural que permitan garantizar la integridad y renovación de los sistemas naturales, y esto puede lograrse organizando y administrando coherente, racional y armonizadamente ciertas acciones y actividades de modo que sea posible

disfrutar hoy un ambiente equilibrado pero que además sea sostenible y perdure para las próximas generaciones.

Esto puede lograrse a través de normas claras y por eso suelo sostener que el Derecho Ambiental es un signo de nuestra era, existe y ha alcanzado un importante desarrollo, como así también que el Derecho puede constituirse en una herramienta adecuada para alcanzar el desarrollo sostenible en la medida que el derecho también resulte sostenible.

El derecho a vivir en un ambiente sano y adecuado que permita desarrollarse hoy asegurando además el ejercicio de ese derecho a futuro, ha sido receptado en instrumentos internacionales y en la mayoría de las constituciones de los países. Hoy existe un innegable y amplio acceso a la justicia que conlleva la participación de distintos actores comprometidos con la gestión ambiental y una efectiva tutela de derechos.

La regulación de la cuestión ambiental, de las interacciones que resultan como consecuencia de las interrelaciones de los elementos que integran el ambiente, se constituye hoy en un fundamental desafío en la formación jurídica de las nuevas generaciones de abogados.

El Derecho Ambiental es el conjunto de normas que regula el ambiente. Está integrado por la normativa que regula por un lado el uso racional de los recursos naturales, como así también la que regula las actividades que el ser humano lleva a cabo para modificarlos y transformarlos en recursos culturales, alcanzando también los efectos que se producen de esa modificación e incluyendo los residuos generados a partir de esa transformación.

El Derecho Ambiental surge de la necesidad de garantizar el uso racional de los recursos naturales, de asegurar el aprovechamiento de los bienes naturales tanto en el presente como a futuro, de proteger el entorno en el que nos desenvolvemos, todo en un marco de desarrollo sostenible.

Para garantizar la eficacia del derecho ambiental deben articularse algunas cuestiones fundamentales que además deben reflejarse en las normas que lo integran. El derecho ambiental debe apuntar a cumplir objetivos claros, basados en principios sólidos y a través de instrumentos concretos e utilizables.

Hoy sin duda hay consenso que el Derecho Ambiental existe y ha alcanzado un importante desarrollo. Es una nueva disciplina que se relaciona con todas las ramas del derecho. El reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente sano y a desarrollarse de manera sostenible está receptado a nivel internacional, regional, local en todos los países.

VI. 2. Evolución de los marcos regulatorios

La misma evolución reflejada en el aspecto institucional se identifica en los marcos regulatorios ambientales que experimentaron un proceso de evolución desde la celebración de la Conferencia de Río de 1992. Esta Conferencia impulsó el desarrollo y la aplicación de la legislación ambiental, una de cuyas mayores urgencias es la necesidad de ponerse a tono con los nuevos instrumentos internacionales.

La mayoría de las Constituciones de los países de la región latinoamericana han dedicado muchas disposiciones a la protección del ambiente y al desarrollo sostenible. Los preceptos constitucionales han creado las condiciones para que los tribunales de justicia y otros organismos que participan en las funciones jurisdiccionales del Estado comiencen a jugar un papel más relevante en la protección del ambiente.

La responsabilidad civil, administrativa y penal por daños al ambiente ha sido establecida en algunas legislaciones nacionales, se han habilitado una serie de acciones para el resguardo de los derechos ambientales, como lo son la acción popular, la acción de tutela o el recurso de amparo, entre otros abriendo así nuevos espacios de participación de la ciudadanía en la defensa del ambiente.

Entre los temas que presentan mayores avances legislativos en la última década en América Latina y el Caribe se destacan: el ordenamiento territorial; la evaluación de impacto ambiental; las tasas de contaminación y otros instrumentos económicos; los mecanismos de participación ciudadana y las limitaciones al dominio por razones ambientales; la responsabilidad por daño ambiental; los nuevos delitos y penas; la consagración de acciones judiciales de defensa ambiental.

Sin embargo, pese a los aspectos positivos relacionados con la normativa ambiental, la experiencia ganada en las últimas décadas permite afirmar que para los países en desarrollo el reto consiste en fortalecer las capacidades para hacer cumplir la legislación.

Esa necesidad amerita una cuidadosa evaluación que considere la capacidad efectiva del país para asumir las obligaciones adquiridas y de precisar sus implicancias ambientales, económicas, comerciales y sociales.

Muchos de los más importantes cambios jurídicos se han dado en el campo constitucional. Esto significa que se han establecido las bases necesarias para el desarrollo de la legislación ambiental. Los cambios jurídicos han sido hechos en la dirección y con los contenidos apropiados.

Los esfuerzos realizados han estado dirigidos, por lo general, a dotar a nuestros países de la legislación propiamente ambiental que requerían. Esto se ha llevado a cabo mediante la sanción de leyes generales o “marco” que incorporan principios de la política ambiental nacional y establecen los principales instrumentos para su aplicación.

Sin embargo, no todas las normas aludidas son autosuficientes y pueden ponerse en ejecución sin la necesidad de otras que las complementen para ese efecto. La mayor parte de las disposiciones contenidas en las leyes que integran los sistemas jurídicos nacionales de la región, requieren de reglamentos y de normas técnicas para su aplicación, y la falta de desarrollo de estas disposiciones complementarias determina la incipiente eficacia de las normas.

Por otra parte, la aplicación administrativa de la legislación ambiental es un componente de mucha importancia de la gestión ambiental. Los mandatos otorgados a la administración para velar por la aplicación de la legislación ambiental se han incrementado como así también las funciones asignadas a los organismos encargados de la aplicación.

De todos modos este incremento, en la mayoría de los casos, no ha sido acompañado de la asignación de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para inspeccionar y vigilar la aplicación de lo normado que permita actuar de una manera más eficiente e inmediata.

En cuanto a los avances en la aplicación de la legislación ambiental en la vertiente judicial, también pueden señalarse grandes avances en los últimos años. Pero existen algunos obstáculos a esta creciente aplicación judicial de la legislación ambiental, como los precarios recursos con los que tribunales de justicia afrontan sus cada vez más numerosos deberes.

VI. 3. Organización normativa

Haciendo una rápida mirada a los distintos ordenamientos se puede simplificar la organización de las normas ambientales en el esquema que sigue:

- Normas de organización, las que se refieren a la administración ambiental y las funciones que ella tiene.
- Normas que regulan técnicas jurídicas de protección o instrumentos/herramientas para la política ambiental, como Evaluación de Impacto Ambiental, Ordenamiento Territorial, Incentivos e Instrumentos Económicos, Control de Actividades Antrópicas, entre otras.
- Normas que regulan específica y particularmente elementos del ambiente, aire, agua, suelo, fauna, flora, áreas protegidas, bosques, entre otros.
- Normas que garantizan derechos individuales, educación ambiental, información ambiental, participación ciudadana, entre otros.
- Normas generales o marco.

- Normas de fondo, que incluyen figuras delictivas y sanciones penales.
- Normas procedimentales administrativas.

Sin ánimo de entrar en el examen de cada uno de los tipos señalados, ni agotando en absoluto la enumeración que podría hacerse, no cabe duda alguna que la dispersión tanto en categoría como alcance de las normas ambientales que hoy existen, no nos aseguran el respeto de las reglas del equilibrio natural que permitan garantizar la integridad y renovación de los sistemas naturales, ni la organización y administración racional y armonizada de acciones y actividades de modo que sea posible disfrutar hoy un ambiente equilibrado pero que además sea sostenible y perdure para las próximas generaciones.

VI. 4. Transversalidad del Derecho Ambiental

El ya consagrado derecho ambiental puede ser relacionado con otras ramas del derecho. No cabe duda que es transversal y abarca varias disciplinas.

Esta característica de integrar distintas áreas, en un principio se identificó como falta de autonomía e identidad y solía ubicarse la disciplina como parte de otras ramas del derecho. Cuestión hoy totalmente superada, zanjada e incluso con disculpas de parte de aquellos que así lo sostenían y que hoy han cambiado esa interpretación.

La ubicación del derecho ambiental dentro del derecho agrario tuvo que ver principalmente con la consideración y asociación al uso del suelo y los derechos que surgen como consecuencia de ese uso. Sin descartar esa clara asociación, el derecho ambiental es mucho más comprehensivo que esa primera subsunción que algunos hicieron.

Estrecha es la relación del derecho ambiental y del derecho administrativo. El Estado como titular de derechos, como tutor de los derechos de particulares, y los derechos y deberes que surgen de la relación administración/administrados, integran el plexo administrativo. Por su parte, además, las normas que integran el derecho ambiental, incluyen procedimientos cuyo objetivo es la planificación y programación eficiente conforme a parámetros y estándares ambientales.

Esa planificación y programación debe ser efectiva y la implementación de la política señalada por parte de la administración debe ser eficiente. En ese marco de eficacia, eficiencia, aplicación y cumplimiento, se prevén sanciones que acompañan desde la prevención y que apuntan a evitar la provocación del daño.

En relación con el derecho civil, desde ya que hay un contacto y algunas cuestiones estrechamente vinculadas. El derecho ambiental contempla la responsa-

bilidad objetiva y la afectación del individuo a través de acciones que dañen el ambiente, pero también otorga legitimidad al grupo de personas que hayan sido dañadas y más aún a aquéllos que ostente un derecho futuro como integrante de una comunidad a afectarse. Grande ha sido el avance en este tema con la sanción del Código Civil y Comercial de la Nación Argentina que puede seguirse como modelo en la integración invetable que existe entre las materias en cuestión.

En cuanto al derecho penal sin duda existe relación con el derecho ambiental aunque nuevamente y tal como sucede con el área civil, la diferencia especialmente radica en la necesidad de la tipificación del delito y la prueba de la causa del daño en cuestión.

Hechas las breves consideraciones anteriores, no cabe duda hoy que el derecho ambiental existe, se ha desarrollado y sigue desarrollándose y se está consolidando en el “antes” para no tener que llegar a lamentar el daño, en la línea del refrán que nos dice que “es mejor prevenir que curar”².

VI. 5. Derecho Ambiental Sostenible

Desde hace años hablamos del Desarrollo Sostenible y lo definimos como aquél que permite la satisfacción de las necesidades presentes sin sacrificar la de las generaciones futuras.

Ahora bien: ¿Puede el Derecho ayudarnos a alcanzar el Desarrollo Sostenible? La respuesta será positiva en la medida que también estemos hablando de Derecho Sostenible. Y la respuesta debe darse desde un enfoque pragmático, desde la realidad y la actualidad, desde una sincera visión de la situación de las normas vigentes, su alcance efectividad y de su cumplimiento y exigibilidad.

Así diremos que las normas deben ser sostenibles. Y una norma es sostenible cuando tiene fundamentos, cuando además puede y debe cumplirse. En la medida que la norma es cumplible también es exigible.

Pero, no siempre las normas son cumplibles ya sea total o parcialmente. Y en tal medida tampoco podrá la autoridad exigir su cumplimiento ya sea total o parcialmente. Y cuando una norma no es cumplible o exigible aunque sea en una mínima parte de sus par-

(2) El ya indiscutiblemente nacido -y en pleno desarrollo- Derecho Ambiental, que requiere de una participación activa de la judicatura, la que si bien de alguna manera pudiera afectar el clásico principio de congruencia, en definitiva se traduce en un obrar preventivo acorde con la naturaleza de los derechos afectados y a la medida de sus requerimientos. En el nuevo marco procesal es papel irrenunciable del juez el que hace a su participación activa con miras a la prevención del daño ambiental, donde debe buscarse “prevenir más que curar”. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Pinini de Perez c/Copetro. 19/05/1998. (Nonna, 2002, p. 202)

tes, se corre el serio riesgo que pase a ser una norma muerta. Norma sostenible es aquella que además de exigible y cumplible, es coherente y armonizable con el resto de las normas vigentes. Una norma es sostenible cuando es actual o actualizable.

Y además, por sobre todas las cuestiones, para que una norma sea sostenible debe ser clara, quien debe cumplirla deben saber exactamente qué es lo que la norma exige. Y por su parte, quien debe controlar ese cumplimiento también debe saber que es lo que la norma exige, a quien se le exige, qué y cómo debe controlar. Un aspecto fundamental a tener presente es la cuestión social en la implicancia de la norma ambiental. No todos los sectores o grupos sociales tienen la misma capacidad para asimilar la norma. Si una norma ambiental genera malestar social la norma no es sostenible. Y otro aspecto que no podemos dejar de tener en cuenta es que la norma ambiental debe ser coherente con las posibilidades económicas para que tanto el sector privado y la sociedad, como el Estado puedan cumplir sus respectivos roles relacionados con el cumplimiento. Una norma ambiental es coherente cuando se plantea en consonancia con el contexto y cuando su mandato es lo suficientemente flexible de modo de permitir adecuaciones necesarias que surjan de las interacciones de los actores involucrados en la temática que regula. Que no se constituya en una trampa o corsé que no permita la necesaria adecuación a la realidad. Pero también existen normas bonitas, de laboratorio, verdaderos éxitos doctrinarios en algunos casos que sirven como modelos. Lo que no obsta a que en la práctica, no pasen de ser normas de papel totalmente alejadas de la realidad tanto de lo que intentan regular o dónde pretenden regularlo o a quiénes tratan de regular.

Estas son normas que no resultan sostenibles y a las que podríamos llamar normas “muertas” que no necesitan ser declaradas “en desuetudo” porque nunca fueron aplicables.

Tengamos en cuenta que la norma no es suficiente para modificar las conductas humanas que procura regular.

Resaltemos que tener muchas normas no garantizan eficacia, ni siquiera si la mayoría son normas buenas. Por el contrario, sería preferible tener pocas normas claras, coordinadas, cumplibles, exigibles.

Y fundamentalmente tener sujetos informados, educados y comprometidos. Entendiendo como sujetos tanto legisladores, funcionarios del ejecutivo, autoridades de aplicación jueces, como empresas, individuos y comunidad general.

Una característica singular de la norma ambiental es que debe pensarse como un proceso, que por un lado legitime tanto las necesidades como

los roles de los sujetos alcanzados pero que por otro lado detalle claramente los pasos instrumentos y mecanismos que deben implementarse y llevarse a cabo para que se alcance el objetivo mismo de la norma. Y el objetivo debe entenderse en un contexto integral y amplio en el que se individualizan metas, acciones para lograr esas metas, y resultados que puedan medirse.

Lamentablemente las normas ambientales a veces reflejan objetivos del legislador o de quienes participan de la elaboración del texto de la norma, y en muchos casos esos objetivos se tienen en cuenta como si sólo fueran la meta a cumplir y el fin del proceso, sin evaluar el impacto que esa norma puede tener sobre la realidad que intenta regular. Muchas veces la promulgación de la norma es el objetivo y no se ha pensado ni evaluado si puede ejecutarse, si existen los recursos económicos para instrumentar las metas y acciones, y en estos casos los resultados en la práctica no coinciden con el objetivo de la norma.

A esta altura diremos que quienes en el campo del Derecho Ambiental tienen en sus manos la elaboración de la norma o la formulación del mandato legal, tienen el imprescindible desafío y responsabilidad de dotarla de todos los atributos que la conviertan en una efectiva herramienta para alcanzar el Desarrollo Sostenible.

Resaltando entonces, que sólo el Derecho Ambiental Sostenible nos permitirá alcanzar ese tan deseado desarrollo que nos garantice la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

Para que el derecho ambiental vigente realmente sea una herramienta eficaz para el desarrollo sostenible, hay que trabajar seriamente y de manera conjunta con la participación activa de todos los sujetos involucrados, que además deben estar informados y formados, con la mente abierta a los cambios que resulten necesarios para lograr el objetivo común, en el marco de la dinamicidad del ambiente.

Las normas ambientales deben coordinarse con las autoridades que tengan competencias relacionadas con el mandato que establecen, concertadas con el sector privado y sin duda deben además incorporar el aporte de la sociedad civil.

Como también deben revisarse en cuanto a su grado de cumplimiento, en el contexto del resto del ordenamiento legal, identificando cuestiones y aspectos que estén influyendo en forma negativa en su aplicación. Ello con el objeto de encarar la necesaria modificación, adecuación, actualización e incluso derogación (...). (Nonna, 2012, pp. 20 a 22)

Sobre este concepto volveré en el próximo punto en el que desarrollaré cuestiones como eficacia, eficiencia, aplicabilidad, cumplimiento de las normas ambientales.

VII. Eficacia normativa en la búsqueda de la sostenibilidad

Hechas las breves consideraciones anteriores sobre el Derecho Ambiental, cabe hacer un breve comentario sobre la función de las normas ambientales en la búsqueda de la sostenibilidad.

Considerando que las normas ambientales son reglas que se establecen con el propósito de proteger y preservar el ambiente, su importancia radica en la necesidad de mitigar los impactos negativos de nuestras actividades en el entorno natural y garantizar un desarrollo sostenible para las generaciones actuales y futuras.

Esbozando algunos conceptos en relación con la eficacia, la eficiencia, el cumplimiento, la aplicación y la necesidad de contar con buena normativa ambiental.

VII. 1. Eficacia y Eficiencia

Suele utilizarse eficacia y eficiencia indistintamente, aunque existe diferencia entre ambas la que radica en aspectos específicos de cada término en relación con la implementación y el impacto de las normas.

La eficacia se refiere a la medida en que una norma ambiental cumple con sus objetivos y las metas que establece. Se centra en los resultados y el impacto de la norma. Para medir la eficacia se analiza si la norma ha alcanzado el fin que persigue, esto es, por ejemplo, la reducción de las emisiones contaminante, la preservación de la biodiversidad, la mejora en la calidad del agua y del aire, la reducción de generación de residuos, entre otros.

Si hablamos de eficiencia estamos refiriéndonos a la relación entre los recursos utilizados, sea tiempo, dinero, esfuerzos, y los resultados obtenidos con la implementación de la norma. Se enfoca en los medios y la optimización de los recursos. Apunta a analizar si se alcanzaron los resultados previstos habiendo hecho un uso correcto de los recursos.

La eficacia se ocupa de qué -resultados alcanzados-, y la eficiencia se concentra en el cómo -uso de recursos para alcanzar los resultados-.

Ambos conceptos son fundamentales al momento de evaluar la normativa ambiental y constituirse en la base para decidir si es necesario actualizar, complementar, e incluso derogar la norma bajo análisis. La medición de la eficacia y la eficiencia de la regulación debería ser realizada periódicamente a fin de contar con un plexo normativo ambiental integrado y armónico que garantice objetivos y fines previstos en la propia norma.

VII. 2. Cumplimiento y aplicación

Otros dos términos que suelen confundirse cuando de normativa ambiental se trata son los de cumplimiento y aplicación que sin duda son diferentes y se refieren a aspectos distintos de la norma.

El cumplimiento se refiere a la adhesión y la observancia de la normativa ambiental por los que identificamos como sujetos activos, esto es, los individuos, las empresas y otros actores a quienes se regula.

El cumplimiento de una norma se centra en las acciones de los sujetos regulados y consiste en verificar si esos sujetos están siguiendo lo establecido por la normativa ambiental, nos asegura que la regulación tenga el efecto perseguido en la práctica.

Mientras que la aplicación se refiere a acciones y mecanismos que las autoridades competentes implementan con el fin de asegurar que la normativa ambiental sea respetada y cumplida, que la regulación se implemente de manera consistente.

La aplicación se centra en las acciones que las autoridades competentes lleven a cabo para verificar el cumplimiento de la norma. Comprende actividades como la inspección, el monitoreo e incluso la imposición de sanciones o de medidas correctivas que apunten al cumplimiento de las normas.

Tanto el cumplimiento que se refiere a la conducta del sujeto regulado como la aplicación que se refiere a las acciones de la autoridad para garantizar que la norma se cumpla, son fundamentales cuando de efectividad de la norma ambiental se trata.

VII. 3. Función preventiva de las normas ambientales

Uno de los principales objetivos de las normas ambientales es prevenir la degradación ambiental y los daños irreparables a los ecosistemas. A su vez, también, es de destacar que contar con una buena normativa es fundamental para implementar políticas ambientales efectivas.

Retomando lo que ya he desarrollado en puntos anteriores al referirme al “derecho ambiental sostenible” para que una norma ambiental cumpla con su función preventiva, se pueden señalar algunas características que debe tener una buena norma:

- Claridad y Especificidad. Una norma ambiental debe ser clara y específica en relación con lo que regula y el comportamiento o actividad que está reglando.

Una normativa clara establece los estándares y límites que deben cumplir las actividades económicas y los ciudadanos, lo que reduce la ambigüedad y facilita el cumplimiento.

Una norma clara proporciona seguridad jurídica a través de un marco legal estable que genera confianza entre los actores económicos y sociales, incentivando inversiones responsables y sostenibles.

- **Elaboración Participativa**, es necesario involucrar a los diferentes sujetos alcanzados por la norma, incluyendo gobiernos, empresas, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, en el proceso de elaboración de una norma ambiental. Lo que garantiza que la norma sea equilibrada, realista y algo tan fundamental como lo es contar con la legitimación de diversos sectores de la sociedad. Una buena norma ambiental debe promover la participación ciudadana a través de consultas públicas y mecanismos de acceso a la información, lo que aumenta la legitimidad y la aceptación de las políticas ambientales.

- **Educación y Sensibilización**, resulta fundamental promover la educación ambiental y la sensibilización pública sobre la importancia de cumplir con las normas ambientales. Esto ayuda a crear una cultura de responsabilidad ambiental y fomenta el respeto por el ambiente.

- **Monitoreo y seguimiento**, toda norma ambiental debe garantizar el monitoreo por parte de la autoridad de aplicación a los efectos de controlar su cumplimiento.

Una buena norma ambiental contempla la creación de mecanismos de supervisión y control, como evaluaciones de impacto ambiental, licencias o permisos ambientales y auditorías, que son esenciales para asegurar que las actividades cumplan con lo que la propia norma regula.

- **Incentivos y Sanciones**, la norma ambiental debe contemplar la implementación de incentivos -subvenciones, créditos fiscales- y al mismo tiempo sanciones -multas, suspensiones, clausuras- ya que ambos promueven comportamientos ambientalmente responsables.

- **Fortalecimiento Institucional**, es necesario capacitar a las instituciones encargadas de la gestión ambiental y asegurar que cuenten con los recursos necesarios para desempeñar sus funciones y rol ya que hacen al cumplimiento de la norma.

También la norma ambiental debe garantizar la coordinación interinstitucional entre diferentes niveles de gobierno -nacional, regional, local- y entre diversas agencias, organismos o instituciones -ambientales, de salud, de minería, etc.-, promoviendo una respuesta integral y coherente a los desafíos ambientales.

En definitiva, hechas las anteriores consideraciones, que la norma ambiental cumpla con al menos más de alguna de las cuestiones mencionadas, garantiza la implementación eficaz de políticas ambientales, ya que proporciona el marco legal y operativo necesario para regular, controlar y fomentar prácticas sostenibles, asegurando a su vez la participación y el compromiso de todos los actores involucrados.

VIII. Conclusiones

La protección y preservación del ambiente, en definitiva y más ampliamente, la búsqueda de la sostenibilidad requiere de normas efectivas.

El Derecho Ambiental ha alcanzado un importante desarrollo, es una nueva disciplina que se relaciona con todas las ramas del derecho. El reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente sano y a desarrollarse de manera sostenible está receptado a nivel internacional, regional, local en todos los países, pero seguimos aún urgidos por un presente visiblemente comprometido y necesitamos gestionar para el futuro.

El Derecho es una herramienta adecuada para alcanzar el desarrollo sostenible en la medida que el derecho también resulte sostenible, esto es, que esté conformado por normas eficaces, de cumplimiento y aplicación posibles, que sean claras, adaptables y actualizables y que fundamentalmente guíen en el antes a todos los sujetos alcanzados.

La sostenibilidad requiere cambios en el comportamiento y en las prácticas y una norma bien diseñada puede garantizar que esos cambios ocurran, genera confianza y credibilidad esenciales para que genere apoyo necesario y colaboración en iniciativas de sostenibilidad.

Una norma eficaz facilita el cumplimiento y la adopción por parte de individuos y organizaciones, al mismo tiempo se traduce en acciones concretas que producen resultados tangibles.

Siendo la sostenibilidad un objetivo dinámico requiere de normas que puedan también evolucionar de manera paralela, que permitan adaptación y mejora continua que acompañen los nuevos conocimientos y tecnologías que van surgiendo.

Y esa evolución solo es posible identificarla cuando la propia norma incluye la capacidad de medir y evaluar su desempeño, lo que permite identificar áreas de mejorar y asegurar que se están logrando los objetivos de sostenibilidad.

En resumen, para que una norma pueda contribuir de manera efectiva a la sostenibilidad, debe ser clara, implementable, adaptable y capaz de generar cambios reales y medibles. Esto asegura que los esfuerzos hacia la sostenibilidad sean consistentes,

continuos y capaces de producir el impacto esperado. Debe también generar confianza y credibilidad y contar con el involucramiento de todos los sujetos alcanzados por la norma incluida la autoridad competente que acompañe su cumplimiento.

El derecho a vivir en *un ambiente sano y equilibrado apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras*³ y la tan mentada y deseada sostenibilidad solo podrá lograrse si el marco regulatorio es, a su vez, sostenible.

IX. Referencias

Aranda Sánchez, J. M. (2004). Principales desarrollos de la sociología ambiental. *Ciencia Ergo Sum*, vol. 11, N° 2, julio-octubre. Universidad Autónoma del Estado de México. <https://www.redalyc.org/pdf/104/10411210.pdf>

Ferrajoli, L. (2022). *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez. Editorial Trotta.

Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. Nota del Secretario General (1987). Cuadragésimo segundo período de sesiones. Terna 83 e) del programa provisional. Desarrollo y Cooperación Económica Internacional: Medio Ambiente. https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CM-MAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

Lemkow, L. y Espluga, J. (2017). *Sociología Ambiental*. Icaria-Antrazyt Editora.

Lucas, N. (2019). La eficacia de las instituciones ambientales en el Antropoceno. A. Aragão y J. Gomes dos Santos (Coord.), *Sistemas Sociais Complexos e Integração de Godados no Direito e nas Políticas*. ATAS DO COLÓQUIO. Editor Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. pp. 421-460. <http://www.derecho.uba.ar/institucional/centro-derecho-ambiental/documentos/segundo-congreso-just-side-e-book.pdf>

Nonna, S. (2002). *La materia ambiental a los ojos de los jueces*. Tomos II y II. 1 ed. Departamento de publicaciones del Colegio de Abogados de San Isidro.

Nonna, S. (2012). *Normativa Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Eficacia, cumplimiento y aplicación de la normativa vigente. Consideraciones y propuestas de adecuación y armonización*. 1era ed. Editorial EUDEBA.

(3) Artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina. 1er párrafo: 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. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Nonna, S. (Coord.), Devia, L.; Krom, B. y Nonna, S. (2019). *Manual de Recursos Naturales y Derecho Ambiental*. 1 ed. Impresa - 2da edición impresa (2020). Editorial Estudio.

Nonna, S. (Dir.) (2023). *La función notarial y el derecho constitucional a la protección del ambiente*. UBACyT Proyecto de Programación Científica (2014-2017). Libro Digital. <https://www.digital.editorialestudio.com.ar/library/publication/la-funcion-notarial-y-el-derecho-constitucional-a-la-proteccion-del-ambiente>

Organización de las Naciones Unidas (2015). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Fecha de recepción: 23-06-2024

Fecha de aceptación: 25-07-2024