

respetada por la comunidad internacional.

SECCIÓN INTERNACIONAL

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN SU RELACIÓN CON LA PRÁCTICA NOTARIAL (*) (55)

José Guglietti

SUMARIO

PRIMERA PARTE. Prólogo. I. Introducción. II. Interés por el medio ambiente. Ecologismo contemporáneo. Grupos ambientales. III. Percepciones y actitudes. IV. Participación del público. Definición. Antecedentes. Funciones. Eficacia y formas de participación. Interés por las cuestiones ambientales. Sensibilización. Reflexión. V. Los recursos jurídicos. Reconociendo los derechos y deberes. Declaración universal y convención sobre la protección del medio ambiente y el desarrollo duradero. Fortalecer y ampliar los convenios-acuerdos internacionales vigentes. Las controversias del medio ambiente. Responsabilidad. Responsabilidad penal. Anexo 1. Resumen de los proyectos de principios jurídicos para la protección del medio ambiente y el desarrollo duradero adaptados por el grupo de expertos de la CMMAD. I. Principios, derechos y deberes generales. Derecho humano fundamental. Igualdad entre las generaciones. Conservación y utilización duradera. Normas para el medio ambiente y vigilancia. Evaluaciones previas del medio ambiente. Notificación previa, igualdad de acceso y proceso imparcial. Desarrollo duradero y asistencia. Obligación general de cooperar. II. Principios, derechos y deberes relativos a los recursos naturales y a las interferencias ambientales que traspasan las fronteras. Utilización equitativa y razonable. Prevención y supresión. Responsabilidad estricta. Acuerdos previos cuando los costos de prevención sean notablemente superiores a los daños. No discriminación. Obligación general de cooperar en problemas ambientales transfronterizos. Intercambio de informaciones. Evaluación y notificación previas. Consultas previas. Acuerdos de cooperación para la evaluación y protección del medio ambiente. Situaciones de emergencia. Igualdad de acceso y trato. m. Responsabilidad de los estados. IV. Arreglo pacífico de las controversias. Recepción de los principios ambientales en la legislación argentina. Convenios internacionales. El problema del ozono. Legislación de la provincia de Buenos Aires. Proyección jurídica integral del problema ambiental. Ley del medio ambiente (proyecto). Secretaría de Medio Ambiente. Problemas de jurisdicción y competencia. Mecanismos protectores. Rol de las organizaciones no gubernamentales en la protección ambiental en América Latina. Anexo II. Recientes acuerdos subregionales, regionales y globales para la protección del medio ambiente, suscritos por los gobiernos de América Latina y del Caribe. SEGUNDA PARTE. Desechos peligrosos. La eliminación de los desechos peligrosos y el medio ambiente. Eliminación transfronteriza de los desechos peligrosos. Observaciones finales. Disposición de residuos peligrosos, aspectos

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

técnicos y legales en Latinoamérica. Convenio de Basilea, ley 23922, aprobación argentina. Desechos peligrosos, decreto 181/92. Síntesis. Ponencia. Bibliografía.

PRIMERA PARTE

PRÓLOGO

Resulta indispensable "tener continuamente bajo estudio las condiciones ambientales en todo el mundo, con el fin de conseguir que los problemas de vasta importancia internacional que surjan de esa esfera reciban apropiada y adecuada consideración por parte de los gobiernos", señala el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Siempre ha habido una profunda interacción entre la población y su medio ambiente. Los cambios en la relación entre la población y su medio físico dependen en gran medida de las modificaciones sociales. En la antigüedad, los humanos descubrieron que sus actos podían causar daños a los recursos naturales de que vivían. La destrucción de áreas naturales estimuló la formación y expansión de un movimiento de conservación en la primera mitad de este siglo; pero, desde finales de los años sesenta, la defensa del medio ambiente se ha convertido en un movimiento que cuenta con un vasto apoyo popular y un campo de acción mucho más amplio.

La influencia recíproca entre los científicos, grupos de ciudadanos y otras organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación de masas provocó un aumento del interés del público por las cuestiones ambientales.

Al "público" se le da el sentido de la población en general, masculina y femenina, como algo separado de la estructura organizativa del Estado. Incluye a los diputados y otros representantes del pueblo, los dirigentes, los profesionales, los medios de información, las organizaciones no gubernamentales y los industriales (fuera del sector estatal).

Las percepciones y actitudes del público con respecto a las cuestiones ambientales han estado condicionadas por factores culturales, tradicionales, socioeconómicos y políticos.

La participación del público tiene por objeto lograr que se preste la debida consideración a sus valores, intereses y preferencias cuando se adopten las decisiones. La participación del público en la planificación, en la adopción de decisiones y en la gestión es indispensable para conseguir la integración de los objetivos económicos, sociales y ambientales. Esa participación constituye una salvaguardia contra decisiones mal estudiadas, y un medio útil para intensificar la toma de conocimiento del público con respecto a la protección del medio ambiente y a la conservación de los recursos naturales, y para aumentar la comprensión por los órganos de decisión de las preocupaciones del público. La participación tiende a fomentar la confianza del público y a mejorar su comprensión de los objetivos de la gestión, y proporciona datos adicionales a los planificadores y dirigentes políticos.

La comunicación de masas, en sus diversas formas, es indispensable para

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

fomentar la comprensión del público de diferentes cuestiones ambientales. El medio o los medios de comunicación utilizados más frecuentemente varían de un país a otro y dependen de los niveles educativo y socioeconómico. A pesar de que la atención prestada por los medios de información a las cuestiones ambientales se ha intensificado, ellas siguen despertando un interés relativamente marginal en la mayor parte de los periódicos y telediarios y otros programas televisivos de actualidad.

Una de las funciones más importantes de los medios de comunicación consiste en ampliar el número de personas que se interesen en el debate de una cuestión particular. Esto origina frecuentemente una nueva reflexión para incluir nuevas dimensiones que surgen del debate de un público más amplio. Y ello suele provocar, al final, el establecimiento de políticas mejores y más duraderas.

I. INTRODUCCIÓN

1. El medio ambiente - definido como el sistema físico y biológico exterior total en que viven los seres humanos y otros organismos - es un sistema completo, aunque complicado, con múltiples componentes que se influyen recíprocamente.

Los seres humanos, en su búsqueda de la supervivencia y el desarrollo, han provocado inmensos cambios en el medio ambiente. En muchos lugares, el objetivo ha sido aumentar la producción de alimentos, fibras, combustibles u otros productos útiles para la humanidad y los cambios han sido trascendentales para el crecimiento de la población humana y el mejoramiento de su seguridad y calidad de vida. Por otro lado, las actividades humanas han causado también un amplio deterioro ambiental que se manifiesta en la erosión del suelo la pérdida de tierras de cultivo, la contaminación, la deforestación, la extinción de especies, etcétera.

Esto ha degradado, a su vez, la calidad de vida de muchos millones de seres humanos y ha amenazado el futuro mismo de la humanidad a causa de los cambios climáticos la desertificación, el deterioro del agua potable y la interrupción de la diversidad biológica.

2. Muchos órganos rectores de la política se dan ahora cuenta de que, a menos que se guíen por consideraciones ambientales, sociales, culturales y éticas, gran parte del desarrollo seguirá produciendo efectos no deseados y aportando menores beneficios o ningún beneficio en absoluto. Ese desarrollo "no sostenible" únicamente agravará los problemas ambientales que ya existen. Todos tenemos que adaptarnos a la realidad de las limitaciones de los recursos y de las capacidades máximas de los ecosistemas. Debemos aplicar planes que no provoquen conflictos con respecto a esos recursos limitados y que conduzcan a un desarrollo "sostenible", es decir, a la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

3. Para alcanzar esas metas, los planes de desarrollo de los países

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

desarrollados y de los países en desarrollo se deben aplicar de manera que se mantenga o mejore la base ambiental y de recursos de la que dependen para que las generaciones futuras vivan igual de bien o mejor que las presentes. El desarrollo sostenible no exige la preservación de las reservas actuales de recursos naturales ni de ninguna combinación particular de recursos humanos, físicos y naturales. Tampoco impone límites artificiales al crecimiento económico, a condición de que ese crecimiento se pueda sostener desde un doble punto de vista económico y ambiental.

4. La meta del desarrollo sostenible no puede alcanzarse sin que se produzcan cambios importantes en la manera en que se han planificado y aplicado las iniciativas relativas al desarrollo. Esos cambios no se harán, salvo si se producen cambios análogos, en las percepciones del público, de las cuestiones ambientales, y en sus actitudes con respecto a ellas. No se producirán si no consideramos la protección y la seguridad del medio ambiente como partes esenciales de la seguridad nacional e internacional. Los planes de desarrollo racionales desde el punto de vista ambiental no darán resultado sin la participación pública y un sentido de la responsabilidad individual.

Como dice el principio 16 de la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de octubre de 1982: "Toda planificación incluirá, entre sus elementos esenciales, la elaboración de estrategias de conservación de la naturaleza, el establecimiento de inventarios de los ecosistemas y la evaluación de los efectos que hayan de surtir sobre la naturaleza las políticas y actividades proyectadas; todos estos elementos se pondrán en conocimiento de la población recurriendo a medios adecuados y con la antelación suficiente para que la población pueda participar efectivamente en el proceso de consultas y de adopción de decisiones al respecto".

Si la población está bien informada acerca de las cuestiones ambientales por conducto de los medios de comunicación, si se la consulta en la forma que proceda y se la alienta a participar en la adopción de decisiones, es probable que acepte la necesidad del cambio rápidamente y, al hacerlo así, apoyará la acción de los gobiernos y los obligará a actuar.

II. INTERÉS POR EL MEDIO AMBIENTE

Siempre ha habido una profunda relación recíproca entre la población y su medio. Los seres humanos vivían de la caza y de la recolección. Alteraron considerablemente muchas zonas de la Tierra y causaron el exterminio de varias especies animales. Hace unos 10.000 años, en diversas partes del mundo, los humanos empezaron a cultivar plantas alimenticias, en lugar de limitarse a recolectarlas, y a guardar animales, en lugar de limitarse a cazarlos; comenzaron a establecer comunidades agrícolas y a sustituir las incertidumbres y las dificultades de la caza y el nomadismo por los hábitos del asentamiento. Las poblaciones sedentarias adquirieron conocimientos prácticos de alfarería, construcción y, quizá especialmente, sobre la

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

extracción de minerales y la fundición de metales. Vestigios históricos indican que esas actividades se realizaron hace unos 7.000 años en Egipto, Irán y Tailandia, y habían aumentado considerablemente el poder del ser humano.

En esos tiempos antiguos los seres humanos aprendieron que con sus actos podían dañar los recursos naturales de los que vivían. La tala de árboles, el pastoreo excesivo y la erosión del suelo eran fuerzas destructivas en la zona del Mediterráneo desde Siria hasta España, en las regiones meridional y central de la China, en la India y en América Central. Civilizaciones que en otra época habían florecido en esas regiones desaparecieron debido a la reducción de la productividad agropecuaria, pese al establecimiento de algunas prácticas de conservación. La historia indica que algunas especies de animales estaban protegidas por tabúes religiosos, que sanciones religiosas impedían la destrucción de algunos arbustos y plantas forestales y que se establecieron prácticas para prevenir la erosión del suelo y mantener su fertilidad (por ejemplo, mediante el uso de abonos orgánicos).

Algunas de las primeras civilizaciones crearon reservas para proteger la fauna y la flora silvestres o regiones naturales.

Sabios de la Grecia y la Roma antiguas escribieron sobre el cultivo del suelo y la ordenación de la tierra. Platón, en Critias, describió la deforestación y la erosión del suelo como el lado negativo del poder. En Las leyes, escribió lo que podría considerarse como la primera enunciación conocida de lo que ahora describimos como el principio del "país contaminante".

"El agua se puede contaminar fácilmente mediante el uso de cualquier tipo de droga. Por consiguiente, necesita ser protegida por una ley, como sigue: quienquiera que intencionadamente contamine el agua estará obligado además de a pagar una indemnización, a purificar el manantial o el depósito del agua, empleando el método de purificación que se prescriba" (Las leyes, Libro VIII, 845).

En el siglo XVII los europeos habían desarrollado una tecnología cada vez más poderosa y una capacidad creciente para modificar grandes áreas del medio ambiente. En calidad de exploradores y colonos, concentraron sus esfuerzos en transplantar sus propias culturas a las tierras que visitaban y en las que se asentaban, y mostraron escaso interés por aprender de las poblaciones autóctonas, las que en muchos lugares habían elaborado métodos perfeccionados para administrar su propio medio ambiente. La erosión del suelo y la destrucción de la vegetación natural y de la fauna y flora silvestres acompañaron la expansión de la colonización europea en las Américas, y más tarde en Asia, Australia y África. El exterminio de los bisontes de América del Norte - soporte principal de una cultura de la caza autóctona y sostenible -, para dar paso a los cultivos y a un ganado doméstico importado, es sólo un ejemplo del tipo de interacción destructiva que pasó a ser común.

La mayor expansión de las necesidades humanas de recursos naturales fue el resultado de la revolución industrial que se produjo durante la segunda

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

mitad del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX y de las revoluciones científicas y tecnológicas que siguieron en el Siglo XX.

Los estudiosos del medio ambiente del siglo XIX manifestaron su preocupación por las repercusiones de la transformación del paisaje producida por el hombre, y los primeros geógrafos y geólogos trataron de describir el aspecto cambiante de la Tierra en su totalidad. Por ejemplo, en 1800, Alexander von Humboldt señaló que la deforestación, el desbroce de las llanuras y el cultivo del índigo figuraban entre las causas principales de la gradual disminución de la nieve del lago Valencia en Venezuela. En 1864, George Perkins Marsh publicó *Man and Nature*, que es probablemente el hito más importante en la historia del estudio del papel de los seres humanos en la transformación de la faz de la Tierra. Entre 1876 y 1894, E. Reclus completó la gran *Nouvelle Géographie Universelle*, en la que se sintetizaban todos los conocimientos que se tenían acerca de la superficie del planeta en trece volúmenes.

Estas descripciones mundiales y regionales no fueron en modo alguno las primeras protestas ambientales. La primera ley para reducir el humo se promulgó en Inglaterra, en 1273, por ejemplo. Las ciudades aprobaron numerosas ordenanzas contra la descarga de desechos en las calles y los canales. Esas leyes resultaron ineficaces, debido a que la gente no las cumplía. A mediados del siglo XIX, la contaminación del agua era un problema sanitario grave en Europa y en otros continentes, particularmente en zonas densamente pobladas, pero las medidas para atenuarla eran demasiado lentas. En el siglo XIX los trabajos sobre el medio ambiente fueron favorablemente acogidos en los círculos literarios y educativos, pero no produjeron casi ningún efecto inmediato sobre la actuación de la población. En la Europa de la época se daba prioridad al crecimiento industrial, que generaba nueva riqueza y poder, y constituyó una base para la expansión colonial, con el consentimiento si no con el apoyo, de la mayoría de la población.

Sin embargo, hubo excepciones. La destrucción de zonas naturales estimuló la constitución y expansión de un "movimiento en pro de la conservación". Ya en el decenio de 1830, George Gatlin propuso por primera vez la idea de los parques nacionales en los Estados Unidos de América, en los que se podrían preservar los estilos de vida autóctonos y las tierras en estado silvestre, al mismo tiempo que William Bartram y John James Audubon estaban despertando el interés por la flora y fauna silvestres y su conservación. En 1855, el jefe Seattle, en una carta dirigida al presidente de los Estados Unidos, daba testimonio elocuente del carácter sagrado que representaba la tierra para su pueblo y manifestaba su preocupación por la potencia destructiva de las tecnologías europeas importadas. Con todo, hasta 1864 no se estableció el primer parque nacional, en el valle Yosemite de California, seguido de otro, ocho años más tarde, en la región Yellowstone de Wyoming. El movimiento en pro de la conservación floreció vigorosamente al terminar el siglo. Los primeros defensores de la conservación (incluido el presidente de los Estados Unidos Teodoro Roosevelt) comenzaron a trabajar en defensa de las

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

reservas naturales los edificios antiguos y diferentes hábitats. En 1892 se estableció en los Estados Unidos el Sierra Club seguido de la National Audubon Society, la Wilderness Society y otras. En el Reino Unido en 1889 se fundó la Real Sociedad para la Protección de las Aves. En los Países Bajos, tres de las ocho organizaciones que forman la Landelijk Milieu Overleg se fundaron entre 1899 y 1911, así como varias organizaciones que siguen estando en plena actividad en Francia Suecia, Suiza y la República Federal de Alemania.

Ecologismo contemporáneo

Los avances tecnológicos que se han producido en la primera mitad del siglo XX plantean cuestiones fundamentales acerca de la capacidad futura del globo de mantener una población en rápido crecimiento y acerca de la adecuación de la propia tecnología. Estas cuestiones se debatieron, primero, en los círculos científicos, pero pronto captaron la atención del público. En el decenio de 1950, varios casos de contaminación del aire que ocurrieron en Bélgica, los Estados Unidos y el Reino Unido, la reducción de la vida acuática en algunos lagos de Escandinavia y de América del Norte como resultado de la acidificación, el fallecimiento de aves causado por efectos secundarios de los plaguicidas e incidentes de contaminación del mar por el petróleo estimularon un amplio interés popular. La comprensión científica y técnica de las cuestiones ambientales aumentó constantemente en los años sesenta, el interés público por esas cuestiones se acentuó, por lo menos el de las personas más instruidas de los países desarrollados, y esos temas comenzaron a hacer su aparición en los programas políticos. La publicación, en 1962, de la original e influyente obra *Silent Spring* de Rachel Carson despertó un vivo interés por la repercusión en el medio ambiente de los plaguicidas y de la tecnología en general. La mayor preocupación de la población, unida a las repercusiones éticas y sociales de la guerra del Vietnam y otras tensiones que posaban sobre la estructura social, dio origen al movimiento ecologista contemporáneo en los Estados Unidos. La presión popular motivó la promulgación, en 1969, de la ley sobre la política ambiental nacional, en la que se exigía el análisis ambiental en la adopción de decisiones técnicas y políticas. La campaña pública en los Estados Unidos en esa época alcanzó su momento culminante durante la Semana de la Tierra, celebrada en abril de 1970. Todo el mundo parecía tomar conciencia del peligro ambiental y estar deseoso de hacer algo al respecto. Entretanto, el interés de la población por los asuntos ambientales estaba también cobrando impulso en el Canadá, Europa, el Japón y en algunos países en desarrollo, como la India, aunque no con tanta fuerza como en los Estados Unidos.

Si bien en la primera mitad del presente siglo el ecologismo fue en lo esencial sinónimo de conservación de la flora y fauna silvestres y el dominio de unas pocas personas presientes y a menudo privilegiadas, desde finales del decenio de 1960 se ha transformado en un movimiento que cuenta con un amplio apoyo popular y que tiene un campo de intereses mucho más extenso. El movimiento ecologista ha pasado a interesarse por todos los

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

aspectos del medio ambiente natural: la tierra, el agua, los minerales, todos los organismos vivos y los procesos biológicos, la atmósfera y el clima, los casquetes polares y las fosas oceánicas remotas, e incluso el espacio ultraterrestre. Del examen del medio ambiente natural en sí, ha pasado a ocuparse de sus interrelaciones con la situación humana, en el doble plano de comunidades enteras y de las necesidades individuales de vivienda y medios de vida, y ha insistido en la relación entre el medio ambiente artificial y natural, y entre la pobreza y la degradación ambiental.

Estos últimos años el movimiento ambiental ha pasado a una nueva fase que se caracteriza por el interés mostrado y la organización llevada a cabo, a escala nacional e internacional, en torno de algunos problemas importantes, complejos y difundidos. Sirvan de ejemplos la lluvia ácida, la eliminación de desechos peligrosos, la desertificación, la destrucción de los bosques tropicales, la interacción entre paz, seguridad y medio ambiente. Para que una actividad ambiental sea eficaz con respecto a estas cuestiones, se requiere toda una gama de técnicas: considerables conocimientos académicos por parte de los que participan activamente, capacidad de organización para realizar actividades en zonas a menudo ampliamente separadas donde surge el problema; habilidad política para tratar con los individuos que desempeñan papeles importantes en estas cuestiones; una capacidad para comunicarse con y por medio de los grandes medios de información; y un interés y una voluntad tenaces para hacer frente a las "grandes" cuestiones, y esto es quizá lo más importante.

Entretanto, el ecologismo y los ecologistas se han incorporado cada vez más a la escena política. Esto implica dos cambios importantes: un considerable grado de organización (por ejemplo, una maquinaria política) y una plataforma política razonada y coherente que integra preocupaciones ambientales tradicionales, como la protección de la naturaleza y la prevención de la contaminación, con las otras numerosas cuestiones sociales y económicas intencionales que forman parte esencial de la política. En algunos países - como la República Federal de Alemania, Suecia, los Países Bajos y, recientemente, Chile han surgido estos últimos años partidos políticos "verdes" o ecológicos; en otros, los ecologistas han surgido dentro de los partidos existentes.

Grupos ambientales

Los grupos científicos y las organizaciones no gubernamentales (HONG) han desempeñado un papel esencial en el movimiento ecologista desde su inicio. Los científicos han prestado servicios a la sociedad con su contribución al desarrollo de la agricultura, la silvicultura, la salud pública y otras medidas que han mejorado la condición humana. Han estado también entre los primeros en señalar indicios de riesgos y cambios ambientales importantes resultantes de la intensificación de las actividades humanas. La interacción entre los científicos, grupos de ciudadanos y las HONG, por un lado, y los medios de comunicación de masas, por el otro, promovió un mayor interés del público por las cuestiones ambientales. Esto, a su vez, dio origen a presiones políticas que estimularon a los gobiernos a actuar.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Hay numerosos tipos de grupos ambientales. Los pequeños se organizan localmente para combatir problemas locales, a menudo perturbaciones ambientales, inmediatas o potenciales, provocadas por la contaminación o alguna forma de desarrollo manifiestamente inadecuada. Otros se ocupan de alguna cuestión especial, pero a escala nacional. Existen numerosos ejemplos en los países desarrollados y en desarrollo. Algunos gozan ahora de una gran confianza del público. Hay grupos que se oponen activamente a la construcción de instalaciones nucleares en sus localidades o países, en los Estados Unidos de América el Reino Unido, la República Federal de Alemania, Austria, Suecia y otros. En la India, la Organización Científica Popular de Kerala bloqueó un proyecto hidroeléctrico en el valle Silencioso, uno de los pocos bosques forestales que quedan en la India. Mitti Bachao Abhiyan, de la India central, planteó cuestiones acerca de la utilidad ecológica y económica del regadío por medio de canales para aumentar la producción de alimentos. Las actividades de socorro efectuadas a raíz de la tragedia de Bhopal, de 1984, requirieron las capacidades y recursos de una amplia variedad de grupos no gubernamentales, entre los cuales la Organización Científica Popular de Kerala, el Foro Científico de Delhi, el Círculo de Amigos Médicos y el Colectivo de Abogados. Una consecuencia del activismo ciudadano de Bhopal es un nuevo reconocimiento, por parte de los grupos, de la necesidad de aunar estrategias técnicas, políticas y jurídicas en la lucha por un medio ambiente más limpio y más seguro. En la India existen más de 350 ONG que trabajan en la esfera ambiental.

Otras organizaciones no gubernamentales nacionales se ocupan primordialmente del empleo del medio ambiente y de quien se beneficia de él. Algunas de ellas han sido descritas como grupos en pro del "desarrollo sostenible" o de "una tecnología apropiada"

Las mujeres han desempeñado un papel particularmente importante en muchas de ellas. El movimiento Chipko de la India es un ejemplo destacado. Desde el triple punto de vista histórico, filosófico y organizativo es una prolongación de las clásicas manifestaciones no violentas de Gandhi que se organizaron para protestar porque se negaba a los aldeanos el acceso a los bosques y a sus productos, con arreglo a las leyes de bosques impuestas por los británicos en 1878 y 1927. El vínculo lo aportaron dos extraordinarias mujeres, Mira y Sarala Behn, íntimas colaboradoras europeas de Gandhi.

El Movimiento del Cinturón Verde fue creado en 1977 por el Consejo Nacional de la Mujer de Kenia. Poner al descubierto que las pérdidas de bosques figuran entre las causas más graves de la erosión del suelo y de la degradación de la tierra en el país ayuda a las comunidades a establecer "cinturones verdes" de por lo menos 1.000 árboles cada uno. Existen ahora más de 1.000 cinturones verdes y unos 20.000 "minicinturones verdes" en los campos de los agricultores, y unos 65 viveros forestales comunitarios administrados por grupos de mujeres. En varios otros países, como México, Sri Lanka, Indonesia y Filipinas, existen movimientos análogos, todos los cuales cuentan con el apoyo de una población que lucha por sus medios de existencia y están vinculados con objetivos alcanzables.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Muchos países cuentan con ONG influyentes y de amplios intereses, que hacen campaña sobre numerosas cuestiones ambientales separadas, así como grupos que se ocupan de una única cuestión. Entre las más conocidas cabe mencionar el Consejo de Defensa de los Recursos Naturales y el Fondo de Defensa del Medio Ambiente en los Estados Unidos, Sahabat Alam en Malasia, el Grupo de los Cien en México, Bund en la República Federal de Alemania, Italia Nostra y la Sociedad de Protección de la Naturaleza danesa. Durante los decenios de 1970 y de 1980 ha habido una mayor coordinación entre las ONG nacionales (que en algunos casos ha llegado incluso a la fusión de diversas ONG o a la creación de coaliciones, como Wildlife Ling en el Reino Unido) para abordar importantes problemas nacionales.

Existe una cooperación similar a través de las fronteras nacionales para tratar de cuestiones regionales o mundiales. Puede decirse que esto comenzó en 1948, con la fundación de la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza (que más tarde pasó a ser la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos, UICN), que es extraordinaria por contar entre sus miembros con más de 60 gobiernos, 130 organismos gubernamentales y 350 ONG nacionales e internacionales. Varias ONG, como los mejores Amigos de la Tierra, Greenpeace y el Fondo Mundial para la Naturaleza (FMN), tienen numerosas entidades nacionales asociadas. El Movimiento por un Pacífico Libre de Armas Nucleares ha dado cobijo a numerosos grupos que se han reunido y adoptado medidas para detener las actividades nucleares en la región del Pacífico. Sus actividades sirvieron para acelerar la concertación en noviembre de 1986 del convenio para la protección de los recursos naturales y el medio ambiente de la región del Pacífico Sur: las partes en el convenio convinieron en prohibir la descarga o eliminación de desechos radiactivos en los océanos o bajo los océanos, como parte de un acuerdo de amplio alcance destinado a proteger el medio ambiente de la región. La Oficina Europea del Medio Ambiente agrupa a las organizaciones no gubernamentales de toda la Comunidad Económica Europea (CEE) para que colaboren con la Comisión Europea y los gobiernos de los estados miembros, mientras que la recién establecida Red de organizaciones no gubernamentales africanas sobre el medio ambiente (ANEN) coordina las actividades de las ONG africanas en relación con la protección del medio ambiente.

Contemporáneamente y en relación con la gran extensión del movimiento de las ONG desde los años sesenta, ha habido un marcado aumento del número de instituciones gubernamentales establecidas para ocuparse de cuestiones ambientales. Actualmente, casi todos los países disponen de un mecanismo ambiental de algún tipo. En el plano regional, el interés por las cuestiones ambientales ha culminado en una actividad conjunta en muchas esferas. Se han establecido organizaciones intergubernamentales (bilaterales o multilaterales) para ocuparse de problemas concretos. Organizaciones intergubernamentales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Consejo de Ayuda Mutua

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Económica (CAME), las Comunidades Europeas, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), el Consejo para la Cooperación en el Golfo, la Liga Árabe y otras han establecido oficinas o dependencias especiales para abordar las cuestiones ambientales. Varios bancos de desarrollo cuentan con divisiones, dependencias o asesores. En el plano internacional, diversos órganos de las Naciones Unidas han iniciado varias actividades, especialmente a partir del decenio de 1970. El Programa de investigación global de la atmósfera (GARP) (actividad conjunta de la OMM y del CIUC), el Programa Mundial sobre el Clima, los diversos proyectos del Comité Científico sobre Problemas del Medio del CIUC (SCOPE), el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO y varios proyectos de la FAO, la OMS, el OEA y otros órganos de las Naciones Unidas son ejemplos de estas actividades.

III. PERCEPCIONES Y ACTITUDES

Las percepciones y actitudes de la población con respecto a las cuestiones ambientales han estado condicionadas por factores culturales, tradicionales, socioeconómicos y políticos.

Desde el decenio de 1960, las percepciones y actitudes con relación a las cuestiones ambientales han cambiado considerablemente. Los estudiosos del ecologismo contemporáneo han señalado tres tipos de percepciones. En el primer tipo, el ecologismo se caracteriza por una insistencia en la necesidad de una legislación ambiental rigurosa y soluciones tecnológicas (por ejemplo, el reciclado) y por la idea de que el idealismo, la determinación, la buena voluntad, los esfuerzos de los particulares, grupos locales y comités pueden producir reformas en el sistema. En el segundo tipo, el ecologismo se caracteriza por la comprensión de que en una sociedad moderna "las cosas no son tan sencillas". Consecuentemente, ha habido un incremento en la constitución de grupos de presión cuyo objetivo ha sido influir en el proceso de adopción de decisiones. El tercer tipo de ecologismo, tal como ahora lo perciben algunos grupos, se caracteriza por la elaboración de una crítica de la base tecnológica y energética de la sociedad actual y reclama el establecimiento de tecnologías alternativas o "blandas" y el aumento de la autosuficiencia.

Otra clasificación de las percepciones consiste en el uso de las palabras "tecnocentrismo" y "ecocentrismo". La actitud tradicional es el tecnocentrismo, el cual, por encima de todo, acepta el statu quo del poder político y económico. Los tecnocéntricos se dividen en dos grupos. El primero está constituido por los que creen realmente que el proceso es el resultado de más ciencia, tecnología y administración en todas sus formas, y que ningún obstáculo puede superarse sin un compromiso y un apoyo político. Luego están los que reconocen que se debe hacer algunas concesiones en lo que se refiere a la redistribución del poder y a la protección ambiental, pero sin reformas radicales. En ambos casos, hay un acuerdo tácito en que las estructuras y los procedimientos políticos actuales son perfectamente aceptables y no deben modificarse indebidamente. Del lado opuesto, el ecocentrismo cree en la limitación de la Tierra y exige un

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

cambio fundamental de actitud que sustituya los medios tecnológicos por un enfoque mucho más humilde y humano de armonía con los procesos ecológicos y por un sentido de auténtica asociación con la Tierra. En el ecocentrismo moderno existe implícita una visión radical del destino humano que entraña unas estructuras políticas y económicas totalmente nuevas junto con una considerable redistribución del poder y de los recursos.

Los ecocentristas alegan que los tecnocentristas no pueden crear una modalidad sostenible de subsistencia mundial. No sólo sospechan de la ciencia y la tecnología aplicadas convencionalmente, sino que se sienten igualmente frustrados con muchos procedimientos llamados democráticos o participativos por medio de los cuales se adoptan las decisiones. Diversos aspectos del ecocentrismo se han atrincherado en varios movimientos de la disidencia política contemporánea (especialmente en Europa) y las cuestiones ambientales han constituido en general un vehículo para el activismo político.

Existe igualmente una tendencia incipiente y de gran alcance que destaca la necesidad de equidad en el empleo de los recursos naturales y en el disfrute del desarrollo. Esta tendencia apunta a varias esferas. El interés por la equidad entre las naciones se ha plasmado considerablemente en torno de la opinión pública de que son necesarias unas relaciones comerciales más equitativas entre los países desarrollados y los países en desarrollo, como es necesario un aumento de la ayuda oficial. El desarrollo sostenible adopta la idea de la equidad entre generaciones como un tema central, ya que se interesa por el estado del mundo que esta generación pasará a las generaciones sucesivas. La idea de la equidad entre especies ha ocasionado un mayor interés por la conservación de las especies y los recursos naturales e incluso el lanzamiento de ruidosas campañas en favor de los derechos de los animales. Todas estas ideas están conquistando un mayor apoyo del público.

Una manera de obtener alguna indicación de lo que piensa la gente acerca de las cuestiones ambientales consiste en recurrir a referendos o a encuestas. A pesar de las diversas limitaciones de este método, un referendo o una encuesta puede ser útil políticamente. Las encuestas realizadas a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta se concentraron principalmente en indagar la opinión pública acerca de cuestiones ambientales nacionales específicas, como la calidad del aire o del agua. Al entrelazarse las cuestiones ambientales con problemas sociales, económicos y políticos, las encuestas se hicieron más complejas. La calidad de vida pasó a ser un tema central y las encuestas se han empleado para incluir asuntos regionales y mundiales y consideraciones ambientales en las actividades del desarrollo (como el desarrollo industrial y agrícola, el turismo, etcétera).

Una encuesta que se llevó a cabo en 1986, en los estados miembros de las Comunidades Europeas mostró que, en conjunto, los ciudadanos de la Comunidad no están particularmente conscientes de la contaminación en su propia zona local, lo que indica que por término medio los encuestados

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

consideran que tienen poco de qué quejarse acerca de su medio ambiente local y que los servicios de infraestructura de la comunidad están bien administrados. El menor número de quejas se dio en Dinamarca y el mayor, en Italia. La población podía manifestar preocupación, sin embargo, por nuevos cambios en su vecindad, especialmente si iban a provocar desventajas ambientales. Hay indicios, por ejemplo, de que, incluso si no se opone a las centrales nucleares o a las instalaciones para eliminar desechos tóxicos en general, la gente se opone enérgicamente a que se establezcan en su vecindad. Análogamente, se puede aprobar la construcción de más viviendas, pero a menudo no se quiere que se construyan en zonas abiertas cerca del propio hogar. Esta actitud de "no en mi patio" es común en muchos países industrializados. Una encuesta llevada a cabo en el Japón puso de manifiesto que el 53 por ciento de los encuestados se opondría a la construcción de instalaciones públicas (como una línea de ferrocarril ultrarrápido, un aeropuerto, una planta de eliminación de desechos, etc.) en la zona donde vivían, mientras que 35 por ciento de los encuestados cooperaría; el restante 12 por ciento estaba indeciso.

En los países en desarrollo, el interés de la población por los problemas ambientales nacionales varía considerablemente de uno a otro e, incluso, de un lugar a otro dentro del mismo país. Por ejemplo, mientras que en los centros urbanos se puede manifestar más preocupación por la contaminación del aire y del ruido, en los asentamientos periféricos (asentamientos de ocupantes ilegales, etc.) se mostraba más preocupación por la falta de agua potable, saneamiento e instalaciones de eliminación de desechos. En general, la insatisfacción con respecto al medio ambiente local aumenta con la densidad de población. Existen, asimismo, diferencias entre las zonas urbanas y las rurales. Los habitantes de las zonas rurales están, con razón, más preocupados por el abastecimiento de agua y el saneamiento. Un fenómeno común en los países en desarrollo, sin embargo, es que, si bien muchas personas están profundamente insatisfechas por el sórdido ambiente físico que las rodea, lo aceptan como su suerte. Pasan a "aclimatarse" a esas condiciones. Muchas personas que viven en lugares propensos al riesgo, lo perciben, pero viven allí porque los lugares peligrosos son baratos para comprar o se pueden ocupar fácilmente. La población de los países del Tercer Mundo está también más dispuesta a sacrificar los beneficios ambientales por proyectos de desarrollo en su vecindad, por ganancias económicas a corto plazo o simplemente por su supervivencia personal, como ocurre con la indiscriminada y masiva deforestación que se está llevando a cabo en algunos países tropicales. En Egipto, por ejemplo, muchos agricultores solían recurrir a la extracción de yacimientos arcillosos de las tierras de labranza para fabricar ladrillos con el fin de obtener más ingresos, lo que hacía improductivas amplias zonas de tierras agrícolas.

El interés de la población por los problemas ambientales nacionales varía de un país a otro. Una encuesta realizada en 1984 en los Estados Unidos mostró que la población estaba muy preocupada por la eliminación de los desechos nucleares, y también por la de los desechos industriales, los

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

daños causados al medio ambiente marino, la contaminación del agua y del aire. Una encuesta realizada en el Japón reveló que la contaminación del aire era la primera de las preocupaciones de la población, seguida de la del agua, los daños causados al paisaje natural, el ruido y la eliminación de desechos. En 1986, una encuesta llevada a cabo en los Estados miembros de la Comunidad Europea puso de manifiesto que en conjunto, la población estaba preocupada por los daños causados al medio ambiente marino, la contaminación de los ríos y lagos, la eliminación de los desechos industriales y la contaminación del aire, por orden decreciente de importancia. En Australia, según una encuesta de ese mismo año, la contaminación era la cuestión que más interesaba, seguida de la conservación de la flora y la fauna y la deforestación; esos resultados pueden reflejar la información transmitida por los medios de comunicación sobre conflictos con respecto al troceo de la madera, la protección de la vegetación autóctona en tierras privadas y la degradación de los bosques tropicales en Australia poco antes de la encuesta o durante ésta. En el Canadá, encuestas de la opinión pública mostraron que la contaminación del agua y la lluvia ácida encabezaban la lista de preocupaciones, otros aspectos que han recibido recientemente la atención del público incluyen la energía y la generación de energía nuclear, las sustancias tóxicas, las especies raras y en peligro y la ordenación de los bosques.

En muchos países en desarrollo, la contaminación del agua y el saneamiento figuran en la cabeza de la lista. Otras cuestiones que despiertan gran interés son la deforestación (por ejemplo, en la India, Kenia, Indonesia y el Brasil), el deterioro del agua fríasica (por ejemplo, en Qatar y Bahrein) y la contaminación del agua y del aire, el ruido y la eliminación de basuras (por ejemplo, en Egipto).

El apoyo de la población a las mejoras ambientales se ha mantenido extraordinariamente firme a lo largo del tiempo. En las encuestas sobre la opinión pública en que se han formulado las mismas preguntas acerca de las cuestiones ambientales a lo largo de un período de varios años, ha habido una escasa o ninguna disminución del apoyo a programas más enérgicos a pesar de mejoras observables en la calidad del medio ambiente o de circunstancias económicas adversas. En los Estados Unidos, por ejemplo, ese apoyo ha aumentado efectivamente desde 1980. En los estados miembros de la Comunidad Europea, el 72 por ciento de las personas que transmitieron respuestas consideraba la protección ambiental como asunto urgente e inmediato, opinión que no se modificó.

Las actitudes del público reflejan un deseo de más, y no de menos, reglamentación estatal y muestran una mayor comprensión de los aspectos a largo plazo y del amplio alcance de las cuestiones ambientales. Se ha producido un cambio importante en las actitudes de la población de varios países industrializados con el reconocimiento de que la salud del medio ambiente y la economía están vinculadas.

Encuestas de la opinión pública realizadas en el Canadá mostraron que el 82 por ciento de los encuestados estaba de acuerdo, en diversa medida, en que la economía canadiense es altamente dependiente del estado del

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

medio ambiente. Las encuestas mostraron también que el 94 por ciento de los canadienses estaba de acuerdo en que todo proyecto económico importante debe demostrarse racional desde el punto de vista ambiental antes de que pueda realizarse.

Las encuestas efectuadas en el Japón y en varios países europeos han revelado que la mayoría de los encuestados consideraba altamente prioritaria la protección ambiental, o que la protección del medio ambiente y el crecimiento económico eran posibles paralelamente.

La mejora de la salud pública y de las condiciones de vida son las principales razones dadas por los europeos para invertir fuertemente en la protección del medio ambiente. Razones económicas como la de atraer a nuevas empresas o promover el turismo parecen tener poco impacto en la opinión pública

En Dinamarca, Italia y Grecia se hace hincapié en la preservación de los recursos naturales, mientras que en la República Federal de Alemania y en Portugal se da mayor importancia a hacer que "sea más agradable vivir" en la región. En Irlanda, el Reino Unido, Francia y Bélgica se da prelación a atraer más empresas a la región.

Aunque no se dispone de encuestas de opinión análogas en los países en desarrollo, la mayor parte de éstos - con el incremento de la masa de su deuda y sus problemas económicos - da prioridad al crecimiento económico, a veces a expensas de la conservación del medio ambiente. Por ejemplo, algunos países han estado explotando en exceso sus recursos minerales, de petróleo o forestales, para aumentar las exportaciones y, de ese modo, sus ingresos. En otros países, la población daría prioridad a la protección del medio ambiente, si ello incrementara los ingresos económicos, por ejemplo, mediante el fomento del turismo. Encuestas realizadas en Tanzania y Rwanda han indicado que se deben proteger y promover los parques nacionales, siempre y cuando atraigan más turistas.

El interés del público por los problemas ambientales mundiales es elevado en los países industrializados, aunque las cuestiones que parecen esenciales varían de un país a otro. Los japoneses, por ejemplo, creen que los problemas mundiales más importantes son los siguientes: la contaminación del medio ambiente por los productos químicos, la deforestación, la contaminación del mar por el petróleo, los posibles cambios climáticos debidos al aumento del dióxido de carbono y otros gases raros en la atmósfera, el agotamiento de los recursos de la flora y la fauna silvestres, el posible agotamiento de la capa de ozono y la desertificación, por orden decreciente de importancia.

En la Comunidad Europea, la extinción de algunas especies vegetales o animales en el mundo ocupa el primer lugar entre las preocupaciones del público, el agotamiento de los bosques y recursos naturales del mundo, el segundo, y los posibles cambios climáticos provocados por el dióxido de carbono, el tercero.

En el Canadá existe un considerable interés por diversas cuestiones ambientales mundiales, entre las que cabe citar, por ejemplo, la lluvia ácida, los posibles cambios climáticos debidos al aumento del dióxido de

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

carbono, el posible agotamiento de la capa de ozono, la contaminación del mar, el agotamiento de los recursos genéticos y la deforestación. En una encuesta reciente de la opinión pública efectuada en el Canadá acerca de las cuestiones mundiales más importantes a las que el gobierno debería prestar atención en su política exterior, ocupan el primer lugar la contaminación y el medio ambiente (98 por ciento), seguidas de las principales enfermedades mundiales (94 por ciento) y la pobreza y el hambre (93 por ciento).

Una característica común de los países desarrollados y en desarrollo es que el interés y la preocupación del público aumentan considerablemente cuando se produce un incidente ambiental peligroso importante. La amplia información facilitada por los medios de comunicación de masas del incidente desempeña un papel importante a este respecto. Por ejemplo, la preocupación del público por los peligros de los productos químicos y la energía nuclear alcanzaron su máxima intensidad a raíz de los accidentes de Seveso (1976), Bhopal (1984), el Rhin (1986), Three Mile Island (1979) y Chernobyl (1986).

Un estudio realizado recientemente por el organismo para la Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos reveló marcadas diferencias de opinión entre el público y los expertos acerca de determinadas cuestiones ambientales. Mientras que el público manifestó una gran preocupación por los desechos peligrosos y por los accidentes en las plantas de productos químicos, los expertos clasificaron estas cuestiones como de riesgo medio a bajo. A la inversa, cuestiones que para los expertos tenían alta importancia, como los plaguicidas, la contaminación del aire en los lugares cerrados, la exposición de los trabajadores a las sustancias químicas y el calentamiento mundial, eran consideradas por el público como de riesgo medio a reducido. Según el organismo para la Protección del Medio Ambiente, una de las principales razones de esas diferencias era que el público no disponía de toda la información que tenían los expertos; otra era la diferencia de percepción de los peligros.

Aunque la evaluación de los riesgos de la energía nuclear que hacen los expertos indica que ellos no son mayores, y tal vez son substancialmente menores, que otras tecnologías generalmente aceptadas, la percepción del público es totalmente diferente. Las encuestas de opinión indican uniformemente recelos acerca de la liberación de radiactividad accidentes catastróficos potenciales, la eliminación de desechos nucleares, etcétera.

Aun cuando la oposición del público a la energía nuclear se dio en Europa, América del Norte y en algunos otros países (como Filipinas, el Brasil, etc.) antes de los accidentes de Three Mile Island y Chernobyl, ambos acontecimientos reforzaron la oposición y provocaron encuestas de opinión, realizadas en diversos países después del accidente en esta última ciudad, que mostraban sistemáticamente un aumento de la oposición a la energía nuclear.

Esas divergencias han frustrado a menudo a los órganos de decisión y han inducido a algunos expertos a afirmar que el manifiesto deseo del público de una "sociedad de riesgo cero" amenaza la estabilidad nacional, política y

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

económica. En realidad, el "riesgo cero" no existe. Por perfeccionada y adelantada que pueda estar una tecnología, no existe ninguna infalible ni ninguna salvaguardia contra el error humano. Los órganos de decisión deben por lo tanto, entender qué piensa la gente del riesgo y cómo reacciona ante él, en lugar de dedicar su atención únicamente a sus estimaciones estadísticas. Sin esa comprensión, las decisiones y las políticas, por bien intencionadas que sean, pueden resultar ineficaces.

En cualquier caso, el público debe, en última instancia, decidir qué riesgos quiere aceptar. Si se estimula a la población a participar plenamente en la planificación y la adopción de decisiones, la población aprenderá de sus dirigentes y, viceversa, la sociedad en conjunto se beneficiará y surgirán políticas más duraderas.

IV. PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO

Definición

Es imposible establecer una definición universal de la "participación del público". En la bibliografía sobre la materia se utiliza todo un conjunto de palabras ambiguas, como "autoayuda", "capacidad para valerse de medios propios", "participación de la comunidad", "cooperación", "descentralización", que han añadido complejidad a su definición. No obstante, desde un punto de vista práctico, la participación del público implica básicamente atraer su interés, informarlo y consultarlo con respecto a la planificación, gestión y otras actividades de adopción de decisiones que pueden considerarse parte del proceso político. Es esa parte del proceso la que proporciona posibilidades y estímulo para que el público manifieste sus opiniones. Su participación tiene por objeto garantizar que se preste la debida consideración a sus valores, preocupaciones y preferencias cuando se adopten decisiones. Implica su participación activa en las decisiones que las autoridades adopten en aras del interés público. Una participación eficaz de la población exige la disponibilidad de una información adecuada con respecto a las aportaciones del público. Estas últimas comprenden diversos valores, críticas, preguntas, información, sugerencias y otros elementos proporcionados por particulares, grupos u organizaciones de la población en general en sus esfuerzos por influir en la adopción de decisiones. Las aportaciones pueden realizarse por medio de procesos de participación del público, oficiales y officiosos, y pueden haber sido solicitadas o no solicitadas.

Antecedentes

La participación del público no es un fenómeno nuevo. Históricamente ha habido actividades de participación y cooperación, en particular en el desarrollo rural. La creación de sociedades rurales y las tradiciones culturales de esas sociedades han hecho de la participación una forma de vida. La situación social en las zonas urbanas pobres se suele caracterizar por unos valores compartidos y unas perspectivas comunes que hacen posible que el trabajo se realice conjuntamente y con eficacia. En muchos países en desarrollo se están realizando programas de autoayuda de la

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

comunidad, como en la India, Nepal y Kenia. El sistema más eficaz de participación de la población ha sido el que se ha seguido en la República Popular de China. La planificación a nivel popular permite sacar pleno partido de las iniciativas creativas en la base y suele disponer, como cuestión de honor y moralidad pública, de los esfuerzos instintivos de la población para llevar a cabo lo que ella misma se ha propuesto.

En otros países la situación es diferente. No existen muchos organismos públicos que quieran y estén dispuestos a trabajar de manera cooperativa y responsable con el pueblo. Según algunos estudios, los planificadores, administradores y técnicos consideran a la población en cierto modo como "el problema" y piensan que ellos encarnan "la solución". La mayor parte de los organismos públicos tiene un legado de relaciones paternalistas o tecnocráticas, por no decir autoritarias, con una doctrina, más a menudo implícita que explícita, que prescribe los fines y medios preferidos, proyecta una imagen propia particular y configura las relaciones con grupos de la población estimulando o desalentando la participación.

Funciones

La participación efectiva del público implica cinco funciones fundamentales: identificación, extensión, diálogo, asimilación e información sobre los resultados. Con respecto a la identificación, conviene y es necesario señalar los grupos de miembros del público que pueden estar interesados en una próxima acción o afectados por ella. En cuanto a la extensión, el público puede participar con eficacia únicamente si los elementos que lo componen reciben información precisa, inteligible, pertinente y oportuna sobre cuestiones, alternativas y decisiones. Esta información debe ser de carácter no técnico, general y centrada en los valores. Una información técnica, específica y detallada normalmente desalentará la participación del público. Siempre que sea posible, se debe indicar claramente las consecuencias sociales, económicas y ambientales de las alternativas, las decisiones y los proyectos propuestos en la información de divulgación. Se debe establecer un diálogo entre el personal responsable de la medida de decisión prevista y los miembros del público a quienes interese o afecte. El diálogo puede adoptar diversas formas, como reuniones, seminarios, audiciones, contactos personales o correspondencia personal, y puede incluir la creación de grupos especiales, como comités consultivos o equipos de tarea.

La asimilación de las opiniones y preferencias del público en las conclusiones finales consiste en agrupar los resultados de las fases de "extensión" y de "diálogo". La información sobre los resultados debe incluir la indicación de las actividades que se realizaron y mostrar los efectos que las observaciones del público producen sobre esas actividades.

EFICACIA Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN

La eficacia de la participación del público depende del comportamiento de diferentes individuos. El individuo, como miembro del público, puede reaccionar ante el deterioro del medio ambiente de una o varias de estas

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

cuatro maneras, según la cuestión de que se trate. Primeramente, el individuo puede permanecer totalmente indiferente o desinteresado porque la cuestión no tiene ninguna repercusión en su modo de vida, o si la tiene, ello no le preocupa. En segundo lugar, el individuo puede reconocer la existencia de una tensión ambiental, pero puede ajustarse a ella por medio de diversos mecanismos de compensación. Síntomas de esta reacción aparecen comúnmente en comunidades en que la principal fuente de empleo es una industria muy contaminante. La fuente de contaminación se considera más como el suministrador de ingresos y de empleo que como un factor de la degradación ambiental. El tercer tipo de reacción del individuo con respecto a la tensión ambiental es que no se puede hacer nada para remediarla y que el propio interés del individuo influye poco en el proceso de adopción de decisiones. La cuarta clase de reacción es la del participante activo. A esta clase pertenecen los miembros de grupos de ciudadanos y de protección del medio ambiente.

Quizás la forma más importante y común de participación es la que se lleva a cabo por medio de las actividades de los grupos ecologistas.

Varios de estos grupos han logrado movilizar apoyo con respecto a cuestiones ambientales particulares y han influido de ese modo en el proceso de adopción de decisiones en algunos países. Por ejemplo, los grupos antinucleares han conseguido no sólo detener la construcción de nuevas plantas de energía nuclear (por ejemplo, en los Estados Unidos de América, Suecia y otros países), sino también provocar cambios importantes en las políticas nucleares (por ejemplo, en Austria, Suecia, Filipinas y otras naciones). Se pueden citar muchos otros casos de éxito de grupos ecologistas que han destacado las cuestiones ambientales y han influido en el proceso de adopción de decisiones. Por ejemplo, el Parlamento de Suecia aprobó la suspensión de la dispersión de productos químicos en los bosques desde el aire o desde tierra, en espera de que se adopte una solución a largo plazo a los problemas causados por esas dispersiones. La decisión se tomó después de fuertes y constantes presiones de grupos ecologistas. A raíz de una protesta pública debida al hecho de que un fungicida estaba afectando la salud de los trabajadores de las plantaciones de caña de azúcar, en el Brasil se suspendió la producción de merapicina -3, fungicida a base de mercurio. Las presiones de eliminación gradual del plomo de la gasolina, en varios países europeos.

Otra forma importante de participación del público consiste en su "comprensión" de los problemas ambientales que afronta la sociedad y en su "cooperación" (incluso mediante la modificación de sus actitudes) en la aplicación de soluciones a esos problemas. Uno de los ejemplos más destacados a este respecto es el de la conservación de la energía.

El aumento de la eficacia en la utilización de la energía en los Estados Unidos de América, Europa y el Japón durante el último decenio ha contribuido a modificar la tecnología y las actitudes del público. En siete países (República Federal de Alemania, el Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos de América, Francia, Noruega y Suecia) el consumo de petróleo en las zonas residenciales disminuyó en un 40 por ciento entre

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

1972 y 1984. Un tercio de esta disminución se debió a reducciones en su uso por parte de las viviendas que utilizan el sistema de calefacción por petróleo.

Por otro lado, los países en desarrollo tropiezan con enormes obstáculos para mejorar su eficiencia energética. Como el combustible y la electricidad están en general subvencionados (en algunos países del Golfo, la electricidad es incluso gratuita), el incentivo para conservar la energía es escaso o nulo. Lo mismo cabe decir respecto del agua. El problema en este caso consiste en cómo movilizar la participación del público para lograr la conservación sin ocasionar dificultades económicas a la propia población.

La participación del público en la planificación, la adopción de decisiones y la gestión es indispensable para conseguir la integración de los objetivos económicos, sociales y ambientales. Esa participación proporciona una salvaguardia contra decisiones mal estudiadas y es un medio útil para aumentar el interés del público por la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales, así como la comprensión por parte de los órganos de decisión de las preocupaciones e intereses de la población. La participación tiende a promover la confianza del público y a mejorar su comprensión de los objetivos de la gestión, y proporciona datos adicionales para los planificadores y órganos de decisión política.

INTERÉS POR LAS CUESTIONES AMBIENTALES

El interés del público por las cuestiones ambientales y su preocupación por la calidad del medio ambiente no entrañan necesariamente que esté dispuesto a participar de manera activa en su protección o en la conservación de los recursos naturales. Una encuesta reciente de la opinión pública efectuada en el Japón reveló que, si bien el 77 por ciento de los encuestados indicó su interés por la conservación de la naturaleza y de la fauna y flora silvestres, el 61 por ciento señaló que no había participado en actividades de conservación de la naturaleza, el 31 por ciento había participado en "actividades de limpieza" y el resto había hecho donaciones a proyectos de conservación de la naturaleza. La encuesta mostró también que cuanto menor es la ciudad, mayor es el número de personas que participaron en las actividades de limpieza y conservación. En las ciudades grandes hay un elevado número de personas que no están dispuestas a participar. En muchos países, especialmente en los países en desarrollo, la actitud general de la población es dejar que sean las autoridades las que se ocupen de los problemas.

SENSIBILIZACIÓN

En algunos países, los gobiernos se esfuerzan considerablemente por sensibilizar al público en las cuestiones ambientales y por fomentar la participación de la población. Por ejemplo, el gobierno de la Unión Soviética ha intensificado sus esfuerzos para informar a sus ciudadanos acerca de los problemas ambientales y de la necesidad de la conservación. En este país se han establecido numerosas reservas (zapovedniklí). En la actualidad existen 130 reservas que ocupan una superficie de más de 5

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

millones de hectáreas.

Gracias a las políticas de glasnot y perestroika, se espera que se intensifique la movilización de los esfuerzos de la población por proteger el medio ambiente y conservar los recursos naturales. Se ha insistido en la adopción de tecnologías que ahorren recursos y en su utilización racional y la protección del medio ambiente.

La República Federal de Alemania fue aún más lejos al establecer un teléfono ambiental (Umweltnotruf o Umwelttelefon) en varias ciudades, con el fin de recibir quejas del público y de responder a sus preguntas acerca de asuntos relacionados con el medio ambiente, así como para proporcionar con carácter regular una grabación en cinta de la información más reciente sobre nuevos problemas ambientales.

REFLEXIÓN

Es un principio pedagógico reconocido que la participación en una acción concreta orientada a alcanzar una meta dada, contribuye enormemente al aprendizaje. Esto es cierto sea que la acción consista en un trabajo sobre el terreno o en la participación en esfuerzos directos para modificar el medio ambiente a través de grupos oficiales, privados o de otra índole. Sin embargo, cuando los grupos no analizan los problemas a fondo y difunden un mensaje emotivo y simplista menoscaban la eficacia educativa de la acción.

Con todo, la mayor deficiencia de numerosas actividades de participación es que no abarcan a la mitad de la población, y además a la mitad más importante. En varios países se consulta raramente a las mujeres acerca de importantes decisiones sobre el medio ambiente, por no hablar de que se les deje participar en su adopción, pese a que frecuentemente serán las personas más afectadas por ellas.

V. LOS RECURSOS JURÍDICOS

El ritmo acelerado y la escala creciente de los efectos sobre la base ecológica del desarrollo están dejando atrás rápidamente la legislación nacional e internacional. Los gobiernos deben colmar las importantes lagunas que existen en la legislación nacional e internacional en lo que respecta al medio ambiente, hallar medios de reconocer y proteger los derechos de la generación presente y de las generaciones futuras a un medio ambiente adecuado para la salud y el bienestar.

Es necesario reformular las leyes humanas para mantener las actividades humanas en armonía con las leyes inmutables y universales de la naturaleza.

Es urgente:

- * reconocer y respetar los derechos y deberes recíprocos de los individuos y de los estados con respecto al desarrollo duradero;
- * establecer y aplicar nuevas normas de conducta estatal e interestatal para lograr el desarrollo duradero;
- * fortalecer y ampliar la aplicación de las leyes vigentes y de los acuerdos internacionales en apoyo del desarrollo duradero, y
- * fortalecer los métodos existentes y elaborar nuevos procedimientos para

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

evitar o resolver las controversias relativas al medio ambiente.

RECONOCIENDO LOS DERECHOS Y DEBERES

El principio 1º de la Declaración de Estocolmo de 1972 dice: "El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y a condiciones adecuadas de vida en un medio ambiente de una calidad tal que permita una vida de dignidad y bienestar". Proclamó, además, la solemne obligación de los gobiernos de proteger y mejorar el medio ambiente para la presente y las futuras generaciones. Después de la Conferencia de Estocolmo, varios estados reconocieron en sus constituciones o leyes el derecho a un medio ambiente adecuado y su obligación de proteger ese medio ambiente.

El reconocimiento por los estados de su obligación de asegurar un medio ambiente adecuado para la presente y las futuras generaciones es un paso importante hacia el desarrollo duradero. Sin embargo, el progreso se verá también facilitado por el reconocimiento, por ejemplo, del derecho del individuo a tener acceso a la información sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales, el derecho a ser consultado y a participar en la adopción de decisiones que, es probable, tendrán efectos importantes sobre el medio ambiente, y el derecho a recursos jurídicos y reparación por parte de quienes han sido o pueden ser gravemente afectados en cuanto a salud y medio ambiente.

Es un axioma que, como individuos o grupos de individuos, compartimos los recursos. Tenemos necesidad de definir normas comunes de conducta. Esto vale si hablamos de una familia, de una ciudad pequeña, de una provincia o de un país o de la comunidad mundial. Sin embargo, la definición de normas comunes de conducta no es en sí misma suficiente para establecer un conjunto de normas y reglas.

Para que funcionen efectivamente, es necesario cumplir ciertas condiciones básicas: la existencia de una voluntad general entre los miembros de la comunidad de aceptar y cumplir las reglas; la existencia de un marco político no sólo para definir y cuantificar la conducta o normas comunes, sino también para adoptar las reglas existentes para el cambio dentro de la comunidad; un medio de determinar el cumplimiento de las normas y reglas internacionales; y, finalmente, los medios para hacer que se cumplan.

El respeto de cualquier derecho exige el del derecho análogo de los demás y el reconocimiento de obligaciones recíprocas y aun conjuntas. Los estados tienen, respecto de sus ciudadanos y de los demás estados, la obligación de:

- mantener los ecosistemas y los procesos ecológicos conexos indispensables para el funcionamiento de la biosfera;
- mantener la diversidad biológica asegurando la supervivencia y promoviendo la conservación en sus hábitats naturales de todas las especies de la flora y de la fauna;
- observar el principio del rendimiento óptimo duradero en la explotación de los recursos naturales vivientes y de los ecosistemas;
- prevenir o disminuir la contaminación o el daño notables del medio

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

ambiente;

- establecer normas adecuadas de protección del medio ambiente;
- realizar o exigir evaluaciones previas para asegurar que las políticas, proyectos y tecnologías nuevos contribuyan al desarrollo duradero; y
- dar a publicidad toda la información pertinente sin demora alguna en todos los casos de escapes dañosos o potencialmente dañosos de contaminantes, en especial escapes radiactivos.

Es recomendable que los gobiernos tomen las medidas apropiadas para reconocer esos derechos y deberes recíprocos. Sin embargo, la gran variación en los sistemas y prácticas jurídicos nacionales vuelve imposible la tarea de proponer un enfoque que sea válido en todas partes. Algunos países los han contemplado en sus leyes básicas o constitucionales; otros están examinando la posibilidad de adoptar una legislación nacional especial o una carta en que se establezcan los derechos y los deberes de los ciudadanos y del Estado con respecto a la protección del medio ambiente y el desarrollo duradero. Otros querrían examinar la posibilidad de la designación de un consejo nacional o de un representante del pueblo u ombudsman que represente los intereses de la presente y futuras generaciones, y actúe como un guardián del medio ambiente alertando a los gobiernos y a los ciudadanos cuando surja cualquier amenaza.

DECLARACIÓN UNIVERSAL Y CONVENCION SOBRE LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO DURADERO

Basándose en la Declaración de Estocolmo de 1972, la Declaración de Nairobi de 1982 y muchas convenciones internacionales existentes y resoluciones de la Asamblea General, se siente ahora la necesidad de consolidar y ampliar los principios jurídicos pertinentes en una nueva carta que guíe la conducta de los estados en la transición al desarrollo duradero. Esta carta proporcionaría la base para una convención que establecería los derechos soberanos y las obligaciones recíprocas de todos los estados respecto de la protección del medio ambiente y del desarrollo duradero. La carta debería prescribir las nuevas normas para la conducta estatal e interestatal necesarias para mantener la vida en el planeta que todos compartimos, entre ellas las normas de notificación, consulta y evaluación previas de las actividades que es probable tengan repercusiones sobre los estados vecinos o los espacios comunes mundiales. Entre ellas se incluiría la obligación de alertar e informar a los estados vecinos en el caso de un accidente que pueda causar efectos dañosos para el medio ambiente. Aunque unas pocas normas de ese tipo se han convertido en acuerdos bilaterales y regionales, la falta de un acuerdo más amplio acerca de normas básicas de conducta interestatal socava tanto la soberanía como el potencial de desarrollo económico de cada uno y de todos los estados. Como punto de partida para las deliberaciones, grupos de expertos juristas internacionales redactaron un conjunto de principios jurídicos sintetizados en 22 artículos (Anexo 1).

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

FORTALECER Y AMPLIAR LOS CONVENIOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES VIGENTES

Paralelamente, los gobiernos deberían acelerar sus esfuerzos para fortalecer y ampliar los convenios y acuerdos de cooperación más específicos vigentes:

- adhiriendo a las convenciones o convenios mundiales y regionales que tienen por objeto el medio ambiente y el desarrollo, o ratificándolos, y aplicándolos con más energía y rigor,
- examinando y revisando las convenciones pertinentes que precisan acordarse con la más reciente información técnica y científica disponible, y
- negociando nuevas convenciones o acuerdos mundiales y regionales destinados a promover la cooperación y coordinación en la esfera del medio ambiente y el desarrollo (entre ellos, por ejemplo, nuevos convenios y convenciones y acuerdos sobre la modificación del clima, los productos químicos y desechos peligrosos y la preservación de la diversidad biológica).

LAS CONTROVERSIAS DEL MEDIO AMBIENTE

Muchas controversias pueden evitarse y resolverse más fácilmente, si los principios, derechos y deberes citados precedentemente se incorporan en los marcos jurídicos nacionales e internacionales y son plenamente respetados y aplicados por muchos estados. Los individuos y los estados son más reacios a obrar de manera que pueda llevarlos a controversias cuando, como en muchos sistemas jurídicos nacionales, existe una capacidad efectiva establecida, así como procedimientos obligatorios para arreglar las controversias. Tal capacidad y procedimientos faltan en gran parte en el plano internacional, en particular en cuestiones del medio ambiente y de la gestión de los recursos.

Se recomienda que el público y las organizaciones privadas y las organizaciones no gubernamentales ayuden en esta esfera estableciendo grupos especiales de expertos con experiencia en varias formas de arreglos de controversias y competencia especial en cuanto a aspectos de la protección del medio ambiente, la gestión de los recursos naturales y el desarrollo duradero. Además, se debería establecer un inventario consolidado y un sistema o red de referencia para responder a las solicitudes de asesoramiento y asistencia para evitar o resolver tales controversias.

Para promover el arreglo pronto y pacífico de las controversias internacionales acerca de cuestiones del medio ambiente y de gestión de los recursos, se recomienda que se adopte el procedimiento siguiente. Los estados deberían dar hasta 18 meses para llegar al acuerdo mutuo sobre una solución o sobre el arreglo de una controversia común. Si no se llegara a un acuerdo, se podría presentar la controversia a la conciliación, a petición de uno de los estados interesados y, en caso de seguir sin resolverse, al arbitraje o arreglo judicial.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Este nuevo procedimiento que se propone plantea la posibilidad de invocar un proceso obligatorio de arreglo de controversia a petición de cualquiera de los estados en cuestión. El arreglo obligatorio no es el método preferido para la solución de controversias internacionales. Pero tal disposición es necesaria hoy en día sólo como último recurso para evitar disputas prolongadas y posible daño grave al medio ambiente, y también para alentar y proporcionar un incentivo a todas las partes a fin de que lleguen a un acuerdo dentro de un plazo razonable, sea sobre una solución o un recurso mutuamente convenido, como la mediación.

También se debería fortalecer las facultades del Tribunal Supremo de Arbitraje y de la Corte Internacional de Justicia para ocuparse de problemas del medio ambiente y de la gestión de recursos. Los estados deberían utilizar más la facultad de la Corte Internacional conforme al artículo 26 de su estatuto para constituir cámaras especiales que se ocupen de casos particulares o categorías de casos, incluidos los de protección del medio ambiente o la gestión de recursos. La Corte ha declarado su disposición y prontitud para ocuparse plena y rápidamente de esos casos.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en la recomendación 1130 (1990), relativa al establecimiento de una carta y de una convención europea sobre la protección del medio ambiente y el desarrollo durable, establece en el punto 16, Aplicación (puesta en práctica):

a) Los estados europeos contratantes deben cooperar lealmente en la puesta en práctica de estos principios para optimizar los resultados de sus políticas y disposiciones concernientes al medio ambiente, en el plano de la utilización de los recursos naturales transfronterizos y de la reducción de los problemas ambientales;

b) En el marco de esta colaboración, deben comunicar en su debido momento a los estados y personas susceptibles de ser afectados por una actividad de desarrollo proyectada o realizada, toda información relativa a los diferentes aspectos de los principios enunciados;

c) Tratándose de recursos naturales y de problemas de medio ambiente transfronterizos, los estados europeos contratantes se comprometen a aplicar como mínimo las reglas de conducta y de estudios de impacto en vigencia sobre sus propios territorios de conformidad con los principios enunciados en la presente carta;

d) Todos los estados europeos deben trabajar conjuntamente y colaborar con lealtad en la aplicación de estos principios.

RESPONSABILIDAD

a) Los estados, las empresas industriales y los individuos son financieramente responsables de las consecuencias que perjudiquen el medio ambiente, de sus actos y programas de desarrollo, ya sea que tales consecuencias se limiten a sus propios territorios o que se extiendan más allá de las fronteras o de sus propiedades; y cuando se trate de los estados, esta responsabilidad existirá aun cuando las actividades no sean reconocidas como peligrosas en el momento en que se las emprenda;

b) El principio de la responsabilidad de quien provoque un efecto de

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

polución, comúnmente conocido bajo la expresión "agente de contaminación/pagador", debe ser aplicado estrictamente. Ese principio no debe, sin embargo, reemplazar las políticas gubernamentales apremiantes y debe ser considerado como una sanción disuasiva. La responsabilidad de las industrias que fabrican productos biodegradables debe incluir la obligación de financiar la recolección o la regeneración de esos productos luego de su utilización por el consumidor.

RESPONSABILIDAD PENAL

Todas las partes contratantes toman medidas tendientes a:

- a) Introducir en su derecho penal una u otra de las sanciones siguientes: multas penales, indemnizaciones diarias, multas con prórrogas y multas condicionales, de modo tal que sean castigadas las infracciones en materia de medio ambiente.
- b) Utilizar el producto de las multas mencionadas en el párrafo a) del presente artículo en favor del medio ambiente;
- c) Imponer el restablecimiento del estado original, un trabajo en beneficio de la comunidad, inhabilitaciones profesionales y la publicidad de las condenas como sanciones penales adicionales (suplementarias), aplicables por las instancias competentes de cada una de las partes contratantes (de cada parte contratante) en caso de delito contra el medio ambiente;
- d) "Criminalizar" los actos y las omisiones que, intencionalmente o por negligencia, pongan en peligro la vida o la salud de los seres humanos cuyo valor sea importante;
- e) Reexaminar el procedimiento penal en materia de protección del medio ambiente y más en particular:
 - I. Crear en los tribunales y servicios judiciales, del ministerio público, cámaras especializadas, encargadas de los delitos relativos al medio ambiente.
 - II. Crear un registro de antecedentes judiciales especial de condenados por delitos en materia de medio ambiente, diferente del registro judicial general.
 - III. Excluir del beneficio de la amnistía a las personas condenadas por infracciones en materia de medio ambiente.
- f) Codificar el conjunto de la legislación sobre el medio ambiente.

ANEXO I

RESUMEN DE LOS PROYECTOS DE PRINCIPIOS JURÍDICOS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO DURADERO ADOPTADOS POR EL GRUPO DE EXPERTOS DE LA CMMAD SOBRE DERECHO AMBIENTAL (*) (56)

I. PRINCIPIOS, DERECHOS Y DEBERES GENERALES

Derecho humano fundamental

1. Todos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Igualdad entre las generaciones

2. Los estados deberán conservar y utilizar el medio ambiente y los recursos naturales para beneficio de la presente y de las futuras generaciones.

Conservación y utilización duradera

3. Los estados mantendrán los ecosistemas y los procesos ecológicos indispensables para el funcionamiento de la biosfera, conservarán la diversidad biológica y observarán el principio del óptimo rendimiento sostenible en la utilización de los recursos naturales vivos y de los ecosistemas

Normas para el medio ambiente y vigilancia

4. Los estados establecerán normas adecuadas de protección del medio ambiente y vigilarán los cambios en la calidad del medio ambiente y la utilización de los recursos y publicarán los datos pertinentes.

Evaluaciones previas del medio ambiente

5. Los estados realizarán o requerirán evaluaciones previas de las actividades que se propongan y que puedan afectar considerablemente el medio ambiente o la utilización de los recursos naturales.

Notificación previa, igualdad de acceso y proceso imparcial

6. Los estados informarán oportunamente a todas las personas que probablemente resultarán afectadas por una actividad proyectada y les otorgarán igualdad de acceso y proceso imparcial en los procedimientos administrativos y judiciales.

Desarrollo duradero y asistencia

7. Los estados asegurarán que se trate la conservación como parte integrante de la planificación y ejecución de las actividades de desarrollo y proporcionarán asistencia a otros estados, en especial a países en desarrollo, en apoyo de la protección del medio ambiente y el desarrollo duradero.

Obligación general de cooperar

8. Los estados cooperarán de buena fe con otros estados en la aplicación de los derechos y deberes precedentes.

II. PRINCIPIOS, DERECHOS Y DEBERES RELATIVOS A LOS RECURSOS NATURALES Y A LAS INTERFERENCIAS AMBIENTALES QUE TRASPASAN LAS FRONTERAS

Utilización equitativa y razonable

9. Los estados utilizarán los recursos naturales transfronterizos de manera razonable y equitativa.

Prevención y supresión

10. Los estados prevendrán o suprimirán toda interferencia ambiental

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

transfronteriza que pudiera causar o causare daño considerable (pero con sujeción a ciertas excepciones previstas en los puntos 11 y 12 infra).

Responsabilidad estricta

11. Los estados adoptarán todas las medidas de precaución razonables para limitar el riesgo cuando realizan o permiten ciertas actividades peligrosas, aunque beneficiosas, y asegurarán que se otorgue indemnización en caso de que ocurran importantes daños transfronterizos, aun cuando en el momento en que las actividades se iniciaron no se haya sabido que serían dañosas.

Acuerdos previos cuando los costos de prevención sean notablemente superiores a los daños

12. Los estados concertarán negociaciones con el Estado afectado acerca de las condiciones equitativas en las que se podría actuar cuando proyectan llevar a cabo o permitir actividades que causen daños transfronterizos que sean importantes, pero mucho menores que los costos de prevención. (Si no se puede llegar a un acuerdo, véase el artículo 22.)

No discriminación

13. Los estados aplicarán, como mínimo, por lo menos las mismas normas que aplican a nivel nacional respecto del medio ambiente y las repercusiones sobre los recursos naturales y las interferencias ambientales que traspasan las fronteras (es decir, no hacer a los otros lo que no se haría a los propios ciudadanos).

Obligación general de cooperar en problemas ambientales transfronterizos

14. Los estados cooperarán de buena fe con otros estados para lograr la óptima utilización de los recursos naturales transfronterizos y la prevención o supresión efectivas de las interferencias ambientales transfronterizas.

Intercambio de informaciones

15. Los estados de origen proporcionarán información oportuna y pertinente a los otros estados interesados en lo que respecta a los recursos naturales o interferencias ambientales que traspasen las fronteras.

Evaluación y notificación previas

16. Los estados proporcionarán notificación previa y oportuna e información pertinente a los demás estados interesados y realizarán o requerirán una evaluación ambiental de las actividades proyectadas que pudieran tener importantes efectos transfronterizos.

Consultas previas

17. Los estados de origen consultarán en una etapa temprana y de buena fe con los otros estados interesados respecto de interferencias existentes o posibles en su utilización de un recurso natural o del medio ambiente.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Acuerdos de cooperación para la evaluación y protección del medio ambiente

18. Los estados cooperarán con los demás estados interesados en la vigilancia, la investigación científica y el establecimiento de normas relativas a los recursos naturales transfronterizos y a las interferencias ambientales.

Situaciones de emergencia

19. Los estados deberán elaborar planes de urgencia para las situaciones de emergencia que pudieran causar interferencias ambientales transfronterizas, y alertarán, proporcionarán información pertinente y cooperarán inmediatamente con los estados interesados cuando ocurran emergencias.

Igualdad de acceso y trato

20. Los estados otorgarán igualdad de acceso, un proceso imparcial e igualdad de trato en los procedimientos administrativos y judiciales a todas las personas que sean o puedan ser afectadas por interferencias transfronterizas cuando se hace uso de un recurso natural o del medio ambiente.

III. RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

21. Los estados cesarán las actividades que quebranten una obligación internacional relativa al medio ambiente y otorgarán indemnización para el daño causado.

IV. ARREGLO PACÍFICO DE LAS CONTROVERSIAS

22. Los estados solucionarán por medios pacíficos las controversias relativas al medio ambiente. Si dentro de dieciocho meses no se llega a un acuerdo mutuo sobre una solución u otro arreglo de la controversia, ésta se someterá a procedimiento de conciliación y, si no se resuelve, a arbitraje o a procedimiento judicial, a petición de cualquiera de los estados interesados.

RECEPCIÓN DE LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA

Nuestra legislación ambiental no está reunida en un solo cuerpo legal, sino que surge de una amplia y dispersa normativa cuyo objeto son determinados elementos componentes del entorno que tratan aspectos sectoriales o parciales del medio ambiente (códigos de agua, leyes de energía, de suelo, etc.) o factores influyentes en él (leyes sobre contaminación atmosférica o hídrica) o aun en cuerpos legales de amplios objetivos (Código Civil, Penal, etc.).

No contamos, en consecuencia, con un cuerpo legal suficientemente abarcador y moderno que se refiera en forma global a todas las cuestiones del medio ambiente.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

En nuestro ordenamiento jurídico constitucional de 1853 y sus reformas no se ha consagrado expresamente la garantía del derecho al ambiente.

Conforme a los principios constitucionales tradicionales, sería la provincia la responsable de adoptar la legislación necesaria tendiente a preservar el ambiente dentro de sus respectivos territorios.

Pese a lo dicho, diversas leyes nacionales de carácter ambiental se han justificado en virtud de algunas disposiciones de la Constitución Nacional.

Conforme al artículo 104 de la Carta Fundamental: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal...". Ello, obviamente, constituye una limitación a la legislación ambiental nacional.

Las leyes nacionales que más adelante detallaremos se han justificado, en parte, en virtud del artículo 67, inciso 16, de la Constitución Nacional, que atribuye al Congreso: "Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias..."; inciso 12: "Reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí"; inciso 28, facultad de usar los llamados poderes implícitos: "Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes...".

Las provincias en sus recientes cartas fundamentales le han otorgado al tema del medio ambiente el lugar de preponderancia que merece. Así, contienen un desarrollo expreso de la protección ambiental y de los recursos naturales, las constituciones de Catamarca, 1988 (art. 110, inc. 22); Córdoba, 1987, le otorga un extenso desarrollo con profundo contenido (arts. 11, 38, incs. 8º, 56, 58, 110); Jujuy, 1986 (arts. 22, 43 y 123); La Rioja, 1986 (art. 66); Río Negro, 1988, considerada, junto con la de Córdoba, como la que de la manera más adecuada contempla la protección ambiental (arts. 46, 74, 84, 85); Salta, (arts. 30, 78); San Juan, 1986 (art. 58); San Luis, 1987 (art. 47); y Santiago del Estero, 1986 (art. 58).

Las principales leyes nacionales que abordan parcialmente algún tema relativo al entorno humano son las siguientes:

* Código Civil: si bien este cuerpo normativo regula las relaciones privadas, es decir, las relaciones hombre-hombre (a diferencia de las relaciones hombre-grupo, que son las propias del derecho ambiental), contiene varias disposiciones de carácter ambiental. Así el artículo 2611, de las restricciones y límites al dominio, establece que las restricciones impuestas al dominio privado sólo en el interés público son regidas por el derecho administrativo, aclarando la nota que se trata de las restricciones por la salubridad o seguridad del pueblo. En virtud de esa disposición civil, se han dictado diversas leyes provinciales administrativas sobre contaminación, fundamentalmente.

El artículo 2618, modificado por la ley 17711, dispone que las molestias que ocasionen el humo, calor, olores, luminosidad, ruido, vibraciones y daños similares por el ejercicio de actividades en inmuebles vecinos no deben exceder la normal tolerancia, teniendo en cuenta las condiciones del lugar y aunque mediere autorización para aquéllas. Aquí es el juez civil el que debe dictaminar la indemnización por las molestias o su cesación,

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

contemporizando las exigencias de la producción, el respeto debido al uso regular de la propiedad y la prioridad en el uso.

El artículo 2621 proscribe construir cerca de la medianera o divisoria artefactos que se muevan por vapor u otras fábricas o empresas peligrosas a la seguridad, solidez y salubridad de los edificios o nocivas a los vecinos, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos.

Los artículos 2622, 2625, 2632, 2633, 2637, 2638 y 2639 establecen limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad mediante acciones de hacer, no hacer y no dejar hacer a fin de no perjudicar a sus vecinos.

Los artículos 2513 y 2514 establecen que es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular.

* Código Penal: este cuerpo legal, en su título VII, trata los delitos contra la seguridad pública, y específicamente en el capítulo IV, los delitos contra la salud pública.

Su artículo 200 tipifica la figura de contaminación del agua, preceptuando que será reprimido 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 del público o al consumo de una colectividad de personas, agravándose si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona. Las acciones típicas son las de envenenamiento y adulteración. El concepto de agua potable ha sido precisado ampliamente por la doctrina penal, interesando a la protección legal que el agua que ingieren en cualquier forma las personas no perjudique su salud más allá de lo que puede ser su propia calidad o estado. Se incrimina no un daño individual y concreto, sino una situación de peligro general e indeterminado. Ese peligro debe ser efectivo - real o abstracto - y su efectividad se acredita demostrando el grado de contaminación (por envenenamiento o adulteración) y su incidencia en la salud de la comunidad en forma mediata o inmediata. También se penaliza la adulteración de las sustancias alimenticias, concepto genérico que comprende productos vegetales o animales polucionados con sustancias tóxicas que creen una situación de peligro al equilibrio de bienestar de la comunidad.

El artículo 187 tipifica delitos de contaminación atmosférica y contaminación de suelos, y castiga al que causare estrago por medio de sumersión o varamiento de nave, derrumbe de un edificio, inundación de una mina o cualquier otro medio poderoso de destrucción.

* Código de Minería: numerosas disposiciones de éste tienden a preservar el medio ambiente. Fundamentalmente los artículos 283 y 285 atienden a la seguridad pública de las labores en las minas.

* Decreto ley 22477/56. Normación nuclear argentina.

En virtud de la importancia y la peligrosidad atribuida a estos minerales, la Comisión Nacional de Energía Atómica se ha reservado amplísimas facultades. En su composición existe un consejo asesor para licenciamiento de instalaciones nucleares (CALIN), que dicta las normas de protección ambiental para las centrales nucleares y otras instalaciones afines.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Otro consejo asesor tiene a su cargo el dictado de las normas ambientales en relación con el uso de radioisótopos en medicina, industria, investigación o producción de alimentos.

Las normas que regulan la actividad nucleoelectrica contienen cláusulas protectoras del medio ambiente. Asimismo, se contemplan el perfeccionamiento del sistema de seguridad nuclear y la protección radiológica de la población en general y del personal directamente afectado a las tareas nucleares, así como el control de empleo, de la producción, del almacenamiento, del transporte y comercialización de los combustibles nucleares, los residuos y todos aquellos materiales que presenten riesgos para la salud de la población o perjudiquen el medio ambiente.

* Ley 17319 del año 1967, de Hidrocarburos.

Contiene la expresa declaración de pertenencia al patrimonio nacional, inalienable e imprescindible, de todos los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio y en su plataforma continental. Sus normas prescriben evitar daños a yacimientos, como también obligan a que se adopten las medidas de seguridad tendientes a evitar todo tipo de siniestros, reducir perjuicios a las actividades agropecuarias, a la pesca, a las comunicaciones, y a los mantos de agua, imponiendo expresamente la obligación de cumplir las normas legales y reglamentarias nacionales, provinciales y municipales que le sean aplicables.

* Ley 15336 del año 1960, Régimen de la energía eléctrica.

Declara las caídas de agua y de otras fuentes de energía hidráulica procedentes de mares o lagos como cosas consideradas jurídicamente distintas del agua y de la tierra. Contiene normas protectoras del medio al imponer que, en la concesiones, habrán de establecerse, con acuerdo de la autoridad local, temas como el relativo al uso del agua, a la navegación, a la protección contra las inundaciones, a la salubridad pública, al uso doméstico de los ribereños, a la irrigación, conservación y libre circulación de peces, así como a la protección de paisajes y de desarrollo turístico.

* Ley 17825 del año 1967, Código Aeronáutico.

Contiene normas que regulan los efectos producidos por el ruido anormal de aeronaves y contemplan la reparación de todos los daños de la más variada índole que sufran los habitantes en la superficie: enfermedades auditivas, disminución del valor venal de inmuebles, deterioro de edificios.

* Ley 21608 del año 1977, Régimen de promoción industrial.

Establece que en todos los supuestos se obligará a todas las industrias beneficiarias, al tiempo de su puesta en marcha, a que realicen las construcciones e instalaciones adecuadas para evitar la contaminación del medio ambiente.

* Ley 19587 del año 1972, Higiene y seguridad del trabajo.

Rige en todo el territorio nacional y es aplicable tanto al sector público como privado. Contiene normas del llamado saneamiento del medio ambiente laboral, que tiende a proteger a la población trabajadora contra el riesgo de la contaminación inherente a sus tareas específicas. Impone a todos los empleadores la obligación de adoptar y poner en práctica la protección de la vida e integridad de los trabajadores, adaptando construcciones,

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

equipando adecuadamente los edificios, manteniendo los lugares de trabajo en condiciones ambientales y sanitarias adecuadas, proveyendo de equipos de renovación de aire, garantizando la eliminación de gases, vapores, impurezas, limpieza y desinfección periódica y la eliminación y/o reducción de ruidos y vibraciones. Asimismo, impone a los trabajadores la exigencia de cumplir estrictamente con las normas de higiene y seguridad.

* Ley 9638 del año 1915, Accidentes de trabajo.

A pesar de su antigüedad, aún está vigente y contiene buena cantidad de normas dedicadas a la prevención, higiene y seguridad en el trabajo.

* Ley 13660 del año 1949, Seguridad de instalaciones.

Establece las normas a las que deberán ajustarse las instalaciones de elaboración transformación y almacenamiento de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos a fin de satisfacer la seguridad y salubridad de las poblaciones.

* Ley 13577 del año 1949, modificada por la 20324, Ley Orgánica de Obras Sanitarias de la Nación.

Fija las atribuciones para prevenir la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, así como de las fuentes de captación subterránea, ya sea directa o indirectamente. Autoriza la clausura de establecimientos. Controla y vigila los vehículos que transportan líquidos residuales.

* Digesto Marítimo y Fluvial

Establece las normas que deben reunir las embarcaciones destinadas al transporte y distribución de petróleo, prohíbe arrojar o derramar el crudo y/o sus derivados en agua de jurisdicción nacional.

* Ley 20284, Normas para la preservación de los recursos del aire.

En sus fundamentos menciona que el aire, el suelo y el agua son elementos que conforman el ambiente ecológico en el que se desenvuelve el hombre y que toda acción que tienda a preservarlos en las mejores condiciones posibles está dirigida a las sociedades que se sirven de ellos. La autoridad de aplicación son la nacional, la provincial o la Municipalidad de Buenos Aires. Faculta a la autoridad sanitaria local a fijar por cada zona los niveles máximos de emisión de los distintos tipos de fuentes fijas y móviles. Se prevé la creación de una comisión interjurisdiccional solicitada por cualquiera de las jurisdicciones comprendidas en un problema de contaminación atmosférica. Es una ley-convenio a la que adhirieron todas las provincias; lamentablemente, nunca tuvo aplicación pues no se reglamentó.

* Decreto 2125 del año 1978, Resolución de Obras Sanitarias de la Nación 63835.

Institucionalizaba el principio contaminador-pagador como técnica ambiental. Las cuotas del resarcimiento y el decreto mencionado fueron declarados inconstitucionales por violar tanto principios generales de promoción del bien común establecidos en la Carta Fundamental, como el espíritu y la letra de leyes provinciales y nacionales.

Su ámbito de aplicación era la Capital Federal y los partidos del Gran Buenos Aires donde la empresa nacional presta servicios por convenio con

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Obras Sanitarias de Buenos Aires. Finalmente, en mayo de 1989, fue derogado por el decreto 674/89 que efectúa una categorización de los afluentes industriales clasificándolos en: 1. tolerados; 2. transitoriamente tolerados (se trata de aquellos a los que se les otorga un plazo de 10 años para realizar las obras que posibiliten su encuadramiento en la categoría anterior); 3. no tolerados (se refiere a los que se encuentran obligados a remediar en forma perentoria la contaminación que provocan). Asimismo, incorpora la participación ciudadana en la denuncia y control de los efluentes industriales contaminantes.

* Ley 22190 del año 1980, Régimen de prevención y vigilancia de la contaminación de las aguas y otros elementos del medio ambiente por agentes contaminantes provenientes de buques o artefactos navales.

CONVENIOS INTERNACIONALES

La Argentina es signataria de convenios internacionales formulados para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos. Asimismo, nuestro país ratificó mediante la ley 21497 el convenio para la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.

Por otra parte, nuestro país tuvo activa participación en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, desarrollada en la ciudad de Mar del Plata, en marzo de 1977. Mediante la ley 23922 se ratificó el Convenio de Basilea sobre control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. En él se establece una serie de principios, definiciones y obligaciones generales para el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y de otros. También se fijan principios de cooperación internacional y de transmisión de información. En su anexo I enumera la nómina de las categorías de desechos que hay que controlar; en el anexo III proporciona una lista de características peligrosas, en el anexo VA establece la información que hay que proporcionar con la notificación previa al envío; y en el anexo VB, la información que hay que suministrar en el documento relativo al movimiento.

EL PROBLEMA DEL OZONO

Esta cuestión de contaminación atmosférica comenzó a ocupar los primeros lugares de los medios de comunicación nacionales e internacionales durante el año 1988. Se trata de la pérdida de ozono por efecto de determinados desarrollos industriales, cuyos efluentes generan un desbalance en los procesos de génesis y destrucción de este gas componente del aire.

Resulta evidente que el tema de la protección de la capa de ozono y, más concretamente, la regulación de sustancias con potencialidad para modificar esa capa protectora del planeta presenta ribetes conflictivos a causa de los intereses puestos en juego.

En 1984, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

(PNUMA) convocó a una convención con el objeto de elaborar normas para preservar el ozono estratosférico. En 1985 se aprobó el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono. En su articulado se establecen principios generales, normas de cooperación internacional y, fundamentalmente, el compromiso de cambio de información. Fue un paso importante - no tanto quizás por su contenido - para que distintos grupos de naciones con posiciones a veces antagónicas comenzaran a ponerse de acuerdo. A principios del año 1989, el Poder Ejecutivo nacional remitió al Congreso el proyecto de ley para la ratificación de esta convención, aprobada con el número 23724.

En setiembre de 1987 se realizó en Montreal, Canadá, la Conferencia de Plenipotenciarios con el objeto de elaborar un protocolo relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono. Se elaboraron normas revolucionarias, como, por ejemplo, una lista de sustancias cuya prohibición estaba prevista para el año 2005 y otras para el año 2010.

Este protocolo está vigente internacionalmente desde el 1° de enero de 1989, al haber sido ratificado por estados que representan los dos tercios del "consumo" global de las sustancias controladas, sobre la base de datos de 1986. Para la entrada en vigor de esta norma triunfó el criterio del consumo, auspiciado fundamentalmente por los países en desarrollo, sobre el criterio de "producción", sustentado fundamentalmente por países industrializados.

Nuestro país ratificó este protocolo mediante la ley 23778.

En junio de 1990 se realizó la segunda reunión de partes del Protocolo de Montreal. Se establecieron medidas a adoptar mucho más estrictas para las partes signatarias, consistentes en prohibir la utilización de clorofluorocarbonos (CFC) para fines de siglo y se decidió revisar el protocolo en el año 1992 (y no en 1994, como estaba previsto originariamente).

El Protocolo de Montreal contempla la situación de los países en desarrollo, otorgándoles un plazo de diez años para adoptar las nuevas tecnologías, y durante este período estipula que podrán producir no más de 0,3 kg de CFC por persona y por año; la contrapartida de esta obligación asumida por el Sur la tienen los países del Norte, poseedores de la tecnología sustitutiva, que se comprometen a darla en "términos equitativos", expresión que provocó la reacción de la India (Ghandi) y de la China, argumentando - razonablemente - qué sucedería si no se lograra obtener la tecnología en "términos razonables". La solución a este problema, teniendo en cuenta que el protocolo no admitía la formulación de reservas por parte de los países signatarios, estaría dada por el artículo 19, que prevé el mecanismo de la denuncia por cualquier estado signatario, lo que jurídicamente significa salir de él.

LEGISLACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

* Ley 5965 del año 1958. De protección de las fuentes de provisión y los cursos y cuerpos receptores de agua y de la atmósfera.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Su objeto es evitar la contaminación de esos elementos. Se prohíbe el envío de efluentes residuales, sólidos, líquidos o gaseosos de cualquier origen a la atmósfera, así como a canalizaciones, arroyos, acequias, riachos, ríos y otras fuentes, cursos o cuerpos receptores de agua, sea superficial o subterránea que importe una degradación del aire o de las aguas, sin que previamente se efectúe un tratamiento de depuración o neutralización de tales residuos que los convierta en inocuos e inofensivos para la salud de la población.

Los sujetos son las reparticiones públicas estatales y privadas, y los particulares, dentro de la provincia.

La ley prohíbe, asimismo, el desagüe de líquidos residuales en la calzada, disponiendo además que no habrán de otorgarse certificados de terminación y habilitación a establecimientos o industrias cuando evacuen efluentes en infracción de la ley.

Las autoridades de aplicación son el Ministerio de Salud, Obras Sanitarias de Buenos Aires, la Dirección de Hidráulica y las municipalidades que tienen a su cargo el control del cumplimiento de la ley.

Las municipalidades deberán ejercer las inspecciones para el fiel cumplimiento de la ley y tienen facultades además para proceder a la clausura del establecimiento (art. 7°).

También los municipios tienen la facultad de aplicar y percibir las multas y, conforme lo establece la reglamentación de la ley, ellos ejercen el poder de vigilancia.

* Ley 7229, reglamentada por decreto 7488/72. Legisla sobre habilitación y funcionamiento de establecimientos industriales y dispone acerca de su ubicación, construcción, instalación y equipamiento.

Dentro de sus previsiones se contemplan múltiples aspectos que hacen a la seguridad y salubridad e higiene del trabajador y de los vecinos.

* Ley 7616, del año 1976, Código Rural de la Provincia de Buenos Aires.

Es un verdadero código de recursos naturales.

* Ley 8912, Ordenamiento territorial y uso del suelo.

Los objetivos generales que se pretende alcanzar a nivel provincial y municipal son asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente.

PROYECCIÓN JURÍDICA INTEGRAL DEL PROBLEMA AMBIENTAL

Ley nacional del medio ambiente (proyecto)

La Argentina posee una desarrollada conciencia ambiental y una frondosa legislación al respecto.

Existen leyes y normas de diversos niveles (nacional, provincial y municipal) que tratan aspectos sectoriales o parciales del medio ambiente.

Por ello se viene reiterando la necesidad de contar con un instrumento legal de alcance nacional en el que se reglen sistemáticamente todas las posibles fuentes de contaminación o degradación del medio ambiente y se establezcan pautas generales que sirvan como marco referencial de las normativas provinciales y municipales dictadas para sus respectivos

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

ámbitos de aplicación.

La ley nacional del medio ambiente fijaría el marco político, legal y la naturaleza del derecho ambiental, cuyo contenido debería tener como objetivos:

Asegurar la conservación, preservación, mejoramiento y recuperación del ambiente y el uso racional de los recursos naturales y energéticos.

Impedir las acciones degradantes del medio y corregir los efectos de los ya producidos.

Crear una conciencia ambiental en todos los ciudadanos, y en los organismos públicos.

Otorgar a las autoridades de aplicación facultades y poderes suficientes para hacer cumplir efectivamente la legislación ambiental, con la dotación de fondos adecuados y recursos materiales.

Pasar de la etapa de protección pasiva del entorno, que se limita a establecer prohibiciones y sanciones, a la activa de constituir uno mejor. Debe ir delante de los eventos y no detrás de los generados por el progreso tecnológico.

Coordinar la legislación ambiental con la que impulsa el desarrollo económico y social.

Promover la participación directa y el interés ciudadano privado en la identificación y solución de los problemas ambientales a través de sociedades de fomento y asociaciones vecinales interesadas en la protección ambiental.

Se auspicia también la modificación del Código Penal, donde deberían tipificarse concretamente los delitos contra el entorno o los delitos ambientales, definiéndolos como formales y eliminando el requisito de prueba de la intención dolosa y el daño ocasionado.

También es necesario establecer un concepto actual de responsabilidad de las personas jurídicas, a la par de incriminar específicamente el delito contra el medio ambiente, por cuanto se entiende que, dotado de más efectividad el derecho represivo, será posible motivar mediata y positivamente las conductas sociales.

Recientemente se presentó al Congreso un proyecto de ley para combatir los atentados contra el medio ambiente, por considerar que nuestra legislación, rica en normas conservacionistas, resulta en los hechos inoperante porque no cuenta con mecanismos efectivos de control social.

Existen, en efecto, reglamentaciones administrativas, pero normalmente no exceden la jurisdicción provincial o municipal, y faltan, entonces, disposiciones de alcance nacional que castiguen con severidad los excesos que puedan ser cometidos en esta materia.

El proyecto se inspira en uno anterior y en el Convenio de Basilea sobre control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, suscrito para evitar daños a la salud y el medio ambiente. Sigue, además, la línea de la ley 24051, promulgada a comienzos de este año, que reglamenta la generación, manipulación y disposición final de residuos peligrosos y propone sanciones para quienes violen las leyes o reglamentos que protegen el medio ambiente o realicen emisiones de

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

cualquier naturaleza en la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres o marítimas, cuando pongan "en peligro grave la salud de las personas o puedan perjudicar gravemente las condiciones de vida animal, vegetal o los espacios naturales".

Las sanciones previstas afectarán a quienes provoquen daños ambientales como consecuencia de una explotación industrial, comercial o de otro tipo, y se agravan si de ellas se originara un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico o, directamente, la muerte o lesiones de una o más personas. El proyecto intenta abarcar desde grandes desastres ecológicos hasta hechos cotidianos que no suelen llamar la atención, pero cuya sucesión resulta deteriorante.

Es de esperar que los legisladores permitan al país contar con un instrumento, en esta oportunidad, eficaz de protección.

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE

Con motivo de la celebración del Día Mundial del Medio Ambiente, instituido por las Naciones Unidas hace dos décadas, el 5/6/91 el presidente Carlos Saúl Menem anunció la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, que dependerá del Poder Ejecutivo Nacional y tendrá la misión de trazar y ejecutar "una política nacional de defensa de la naturaleza".

Por su parte, el ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Guido Di Tella, afirmó que la defensa del equilibrio ambiental es "una de las prioridades de la política exterior argentina".

PROBLEMAS DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

Nos encontramos, según lo manifestado hasta aquí, frente a normas aisladas o con enfoque sectorial ilimitado o de contenido heterogéneo, con el grave tema del choque de jurisdicciones en razón del régimen federal de gobierno adoptado por la Argentina.

A ello se agrega otra diversidad, en algunas ocasiones molesta y contraproducente, cual es la de órganos administrativos que deben entender en las cuestiones y problemas suscitados y cuya actuación puede resultar superpuesta e inoperante, dada la falta de coordinación existente (Obras Sanitarias de la Nación, Obras Sanitarias de Buenos Aires).

El medio ambiente no puede ser responsabilidad sólo de la administración pública.

Cuando una determinada cuestión escapa al derecho civil, creemos que damos paso al ámbito administrativo, que se convierte en reservorio final de resolución de cuestiones.

En nuestro país, fundamentalmente por vía doctrinaria y jurisprudencial, se perfila una nueva relación hombre-grupo que aún no es asimilada por el derecho positivo, mediante un adecuado acceso de los afectados a la justicia, entendiendo por tales tanto a los individuos como a los grupos intermedios.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

MECANISMOS PROTECTORES

Los mecanismos protectores del ambiente oscilan entre conceder la iniciativa a un organismo público (ombudsman) o conferir legitimación a los particulares (acción popular), o reconocer la posibilidad de accionar a un representante de la categoría de individuos afectados (acciones de clase) o de otorgar legitimación procesal a asociaciones privadas nucleares en torno de un interés de naturaleza comunitaria, que cumplimente mínimos requisitos formales y sustanciales indicativos de su representatividad (asociaciones ecologistas o ambientalistas).

ROL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA

Dada la importancia numérica de estas instituciones, sus finalidades y su experiencia concreta, se considera la necesidad de integrar los esfuerzos de las ONG de Sudamérica a través de una red regional u organismo supraestructural, que permita el intercambio de experiencias propuestas e información. A partir de la actualización de los directorios existentes, es valioso integrar un único directorio que sirva de base para la organización de la red.

La clasificación de las ONG ambientalistas, según resulten filiales de otras internacionales, nacionales dedicadas exclusivamente al medio ambiente, nacionales con capítulo ambiental y las pequeñas o diversas ONG (incluyendo las asociaciones vecinales, foros paraeducacionales, agrupamientos operativos, grupos ecologistas, etc.), enriquecería el conocimiento de sus características y su vocación específica.

Se coincide en la necesidad de que las ONG del subcontinente estén representadas en la Conferencia Mundial del PNUMA '92 en el Brasil, por resultar factores influyentes, como la deuda externa o la necesidad de incrementar la producción sin previsiones ecológicas.

En cuanto al rol de las ONG en la protección ambiental de América Latina, se coincide en reivindicarlas como factores de presión ante los gobiernos y la opinión pública, como promotoras del cambio y como ejecutoras de proyectos proteccionistas, inscribiéndolas de esta manera como agentes activos en la educación no formal.

ANEXO II

RECIENTES ACUERDOS SUBREGIONALES, REGIONALES Y GLOBALES PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, SUSCRITOS POR LOS GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA Y DEL CARIBE

- a) Convenio para la Defensa de la Herencia Arqueológica, Histórica y Artística de las Naciones Americanas (Santiago, Chile, 1976).
- b) Tratado para la Cooperación en la Cuenca Amazónica (Brasilia, 1978).
- c) Convenio para la Conservación y la Gestión de la Vicuña (Lima, 1979).

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

- d) Convenio para la Conservación de los Recursos Marinos (Canberra, 1980).
- e) Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Zona Costera del Pacífico del Sudeste (Lima, 1981).
- f) Acuerdo de Cooperación Regional en Caso de Emergencias para Combatir la Contaminación por Hidrocarburos y demás Sustancias Tóxicas en el Pacífico del Sudeste (Lima, 1981).
- g) Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, 1982).
- h) Protocolo para la Protección del Pacífico del Sudeste contra la Contaminación de Fuentes Terrestres (Quito, 1983).
-) Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe (Cartagena de Indias, 1983).
- y) Protocolo sobre la Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe (Cartagena de Indias, 1983).
- k) Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (Viena, 1985).
- l) Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (Montreal, 1987).
- m) Convenio Mundial sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos (Basilea, 1989).

SEGUNDA PARTE

DESECHOS PELIGROSOS(1)(57)

Prácticamente toda actividad industrial genera desechos de los que se prescindiría porque, al parecer, ya no tienen utilidad económica. El proyecto de convenio mundial sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos los define como "sustancias u objetos a cuya eliminación se procede, propone proceder o se está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional".

El término "peligroso", aplicado a determinados desechos, tiene diferente significado en cada país. En los Estados Unidos, por ejemplo, se dice que son residuos peligrosos si pueden causar o contribuir significativamente a un aumento de la mortalidad o de enfermedades graves irreversibles o de enfermedades reversibles que imposibilitan físicamente a las personas, o si plantean un peligro real o posible importante para la salud humana o para el medio ambiente cuando se tratan, almacenan, transportan, eliminan o son objeto de cualquier otra forma de manejo inadecuado. En la República Federal de Alemania se utiliza el término "desechos especiales". La definición técnica de estos desechos especiales indica que dada su naturaleza, composición o cantidad, son especialmente peligrosos para la salud y la calidad del aire o del agua, son explosivos, inflamables o pueden causar enfermedades infecciosas y, por tanto, exigen condiciones especiales de control. Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), los desechos peligrosos son los que tienen características físicas, químicas o biológicas que exigen procedimientos de manejo y eliminación especiales

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

para evitar los riesgos para la salud u otros efectos ambientales adversos. En las Directrices y Principios de El Cairo para el manejo ambientalmente racional de desechos peligrosos, éstos se definieron como "los desechos, con excepción de los desechos radiactivos, que, a causa de su reactividad química, de sus características tóxicas, explosivas, corrosivas o de otro tipo que constituyen o pueden constituir un peligro para la salud o el medio ambiente, bien sea por sí solos o cuando entran en contacto con otros desechos, son jurídicamente definidos como peligrosos en el Estado en que se generan, aquel en que se procede a su eliminación o a través del cual se transportan".

No existía, por tanto, una definición aceptada internacionalmente de desechos peligrosos, lo cual tenía dos consecuencias. La primera era que las eliminaciones de desechos peligrosos generados por distintas industrias en diferentes países variaban mucho según la definición adoptada. La segunda era que los procedimientos de reglamentación adquirían una especial complejidad, especialmente si los desechos peligrosos se transportaban, dentro del mismo país, de una región a otra con diferentes reglamentos, o de un país a otro. En 1988 la OCDE elaboró una lista básica de desechos peligrosos que debían controlarse y de todos los que se consideraban o estaban legalmente definidos como desechos peligrosos en los estados miembros.

Las estimaciones del volumen de desechos peligrosos producidos en los países de la OCDE varían de 300 millones de toneladas a 800 o más anuales. Según algunas estimaciones, el 88 por ciento de estos desechos peligrosos se genera en los Estados Unidos. La República Federal de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido son los principales países generadores de desechos peligrosos de Europa. En 1986 se produjeron en el Reino Unido unas 3.700 millones de toneladas de desechos peligrosos. En Hungría se generan anualmente 3.500 millones de toneladas. No es fácil obtener datos correspondientes a otros países, especialmente a los países en desarrollo. Se cree que algunos países en desarrollo generan cantidades importantes. El Brasil, la República de Corea, la China y la India quizás encabezen la lista. En un estudio de 1985 se indicaba que unas 700 empresas industriales situadas en la costa occidental de Malasia generaban desechos peligrosos.

La composición de estos desechos peligrosos varía considerablemente de una industria a otra; igualmente la composición de los desechos generados en diferentes países varía según las diversas estructuras industriales. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, el 71 por ciento de los residuos peligrosos procede de la industria química, el 8 por ciento de la industria metalúrgica y del refinado del petróleo, y el resto, de las demás industrias. En Hungría, por otra parte, el 66 por ciento de los desechos peligrosos procede de la industria minera, el 17 por ciento de la industria química, y el resto, de otras industrias.

LA ELIMINACIÓN DE LOS DESECHOS PELIGROSOS Y EL MEDIO AMBIENTE

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Los métodos tradicionales de bajo costo de eliminación de los residuos peligrosos consisten en la utilización de vertederos, depósitos de superficie y la inyección en pozos profundos. Este último método es más frecuente en los Estados Unidos de América que en Europa. Más del 75% de los desechos peligrosos generados por las industrias de los países de la OCDE se eliminan en tierra. Los desechos se pueden eliminar a granel o introducidos en bidones, barriles o cualquier otro tipo de recipiente.

Últimamente se ha comprobado que miles de vertederos y depósitos de superficie utilizados para el depósito de desechos peligrosos son totalmente inadecuados. Durante decenios se han ido acumulando en estos lugares ácidos corrosivos, materia orgánica persistente y metales tóxicos. Se ha pensado poco en sus efectos ambientales. En los Estados Unidos se ha precisado la existencia de unos 76.000 vertederos activos, la mayoría de ellos sin revestimiento.

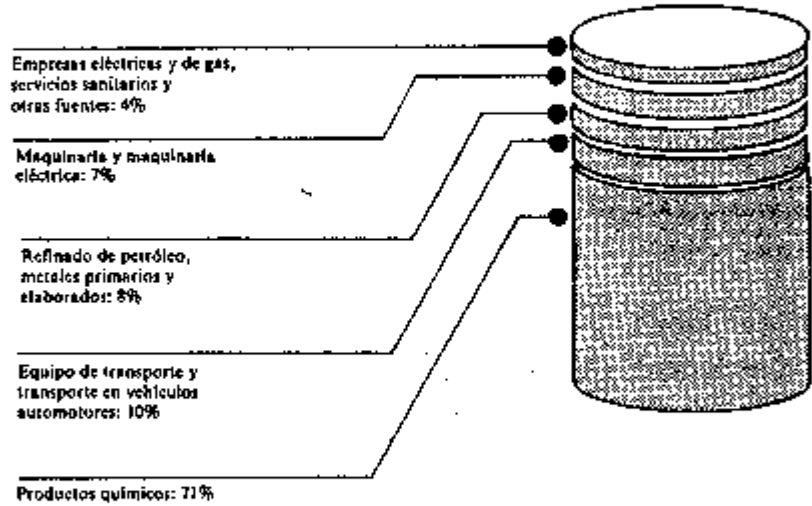
La ley general de responsabilidades, indemnización y reacción ambientales (la llamada "Superfund Act") fue aprobada en diciembre de 1980 para hacer frente a esta situación. En 1987, el organismo para la Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos (EPA) había incluido ya en su lista de prioridades nacionales 951 vertederos, depósitos y otros lugares de almacenamiento que necesitaban una atención urgente. De las estimaciones se desprende que la lista puede llegar a 10.000 emplazamientos y que el costo de limpieza de estos lugares puede oscilar entre 23.000 y 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos.

En Dinamarca se han encontrado 3.200 vertederos abandonados, cuya limpieza puede ascender a 1.000 millones de dólares. En la República Federal de Alemania se han registrado unos 35.000 vertederos que presentan problemas, cuyo costo previsible de saneamiento sería, por lo menos, de 10.000 millones de dólares. En los Países Bajos existen 4.000 vertederos abandonados, de los cuales 350 exigen la adopción de medidas urgentes para remediar la situación.

Se han producido centenares de casos de contaminación de aguas subterráneas por productos químicos filtrados de vertederos y depósitos de superficie inadecuados. En los Estados Unidos se han encontrado más de 200 sustancias en las aguas subterráneas, incluidos 175 productos químicos orgánicos, y se sospecha o se conoce con certeza que 32 de los productos orgánicos y cinco metales son carcinógenos. Se han documentado varios incidentes graves. Los desechos almacenados en canales y estanques sin revestimientos cerca de Denver, en el Estado de Colorado, han contaminado las aguas subterráneas en una superficie aproximada de 40 kilómetros cuadrados. En Perham, en el Estado de Minnesota, varias personas sufrieron envenenamiento de arsénico al beber agua de un pozo contaminado

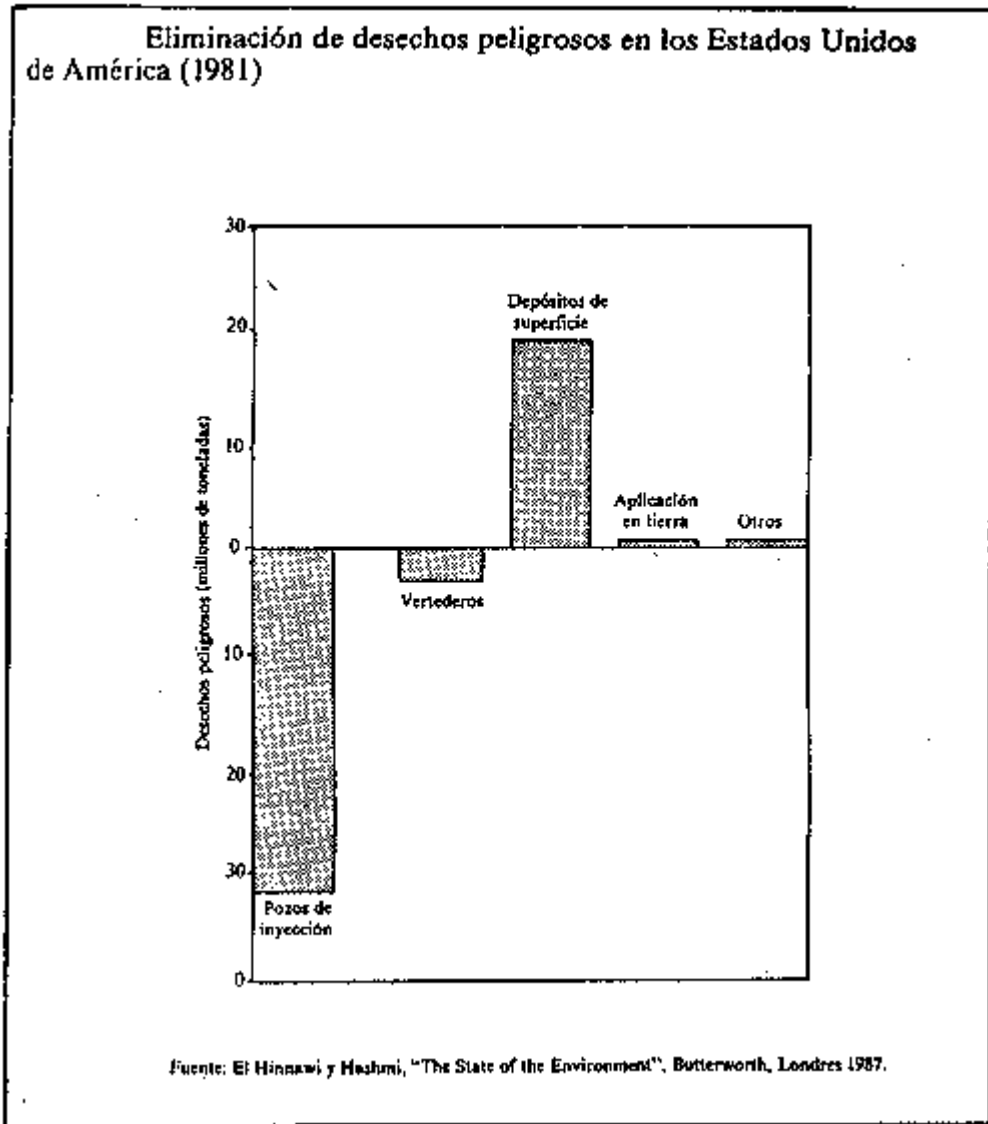
Producción de desechos peligrosos en los Estados Unidos de América

ORIGEN DE LOS DESECHOS PELIGROSOS



Fuente: 65 Pissacetti, D. y J. Gravando; The missing links, restructuring hazardous waste actuals in America. Tealm, review, octubre 1995, p.53.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal



Otros vertimientos inadecuados han expuesto directamente a la gente a productos químicos peligrosos. En Love Canal, cerca de las cataratas del Niágara, en los Estados Unidos, se construyeron viviendas en un antiguo vertedero que contenía plaguicidas, productos químicos utilizados en la fabricación de plásticos y el líquido fangoso procedente de residuos de destilería. Se cubrió el vertedero con arcilla y se vendió a la comunidad local. El agua de lluvia filtrada en el terreno causó la lixiviación de los productos químicos enterrados, formando un fango que contaminó los edificios. Hubo que evacuar a cientos de familias y los costos de saneamiento ascendieron a decenas de millones de dólares. Los investigadores que estudiaron los posibles problemas de salud de los niños que vivían en las cercanías de este lugar comprobaron que existían casos de ataques, problemas de aprendizaje, hiperactividad, irritación de los ojos,

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

erupciones cutáneas y dolores de estómago cuya frecuencia era siempre superior a los de una población sometida a un control médico.

En Lekkerkerk, cerca de Rotterdam, en los Países Bajos, en el cascote y desechos utilizados para ganar tierras al mar se incluyeron bidones de disolventes de pintura (hidrocarburos aromáticos). Posteriormente se construyeron casas en este terreno. También en este caso hubo que evacuar a centenares de familias y tomar medidas correctoras. Estos y otros incidentes que han aparecido en los titulares de los periódicos son sólo algunos de los que de hecho han ocurrido. Probablemente se han producido muchos otros sobre los cuales no se ha informado.

El incidente quizá más notable de todos los ocurridos fue la epidemia de la así llamada enfermedad de Minamata, registrada en el Japón en los decenios de 1950 y 1960. El metilmercurio vertido por una fábrica de productos químicos en el mar, o producido en éste por organismos marinos a partir de vertidos de mercurio inorgánico, contaminó el pescado del que se alimentaban los vecinos de la ciudad de Minamata, en la isla de Kyushu (Japón). Como consecuencia de este incidente y de otro semejante en Niigata, en la costa oriental de Honshu, casi 2.000 personas sufrieron desórdenes neurológicos y unas 400 murieron. Aunque los vertidos de desechos en el mar están controlados en virtud de convenciones internacionales y regionales, varios países todavía utilizan este método para la eliminación de sus desechos peligrosos. En el Reino Unido, por ejemplo, la eliminación en el mar es la forma más utilizada, después de los vertederos, de eliminación de los desechos.

En 1986 se arrojaron al mar aproximadamente 579.000 toneladas de desechos, la mitad de los cuales podría clasificarse como peligrosos. Como consecuencia de la Segunda Conferencia Internacional sobre la Protección del Mar del Norte, celebrada en Londres en noviembre de 1987, se acordó que el vertido de desechos industriales en el Mar del Norte debería ser reducido gradualmente, y totalmente eliminado en diciembre de 1989. También se acordó reducir la incineración en el mar en un 65% para el 1º de enero de 1991 y eliminarla por completo a más tardar el 31 de diciembre de 1994.

El almacenamiento subterráneo de desechos peligrosos se practica de forma limitada en algunos países, por ejemplo, en el Canadá, los Estados Unidos y los Países Bajos. El depósito subterráneo más conocido es el de Herfa-Neurode (República Federal de Alemania), en funcionamiento desde 1972. Unas 270.000 toneladas de desechos peligrosos se han depositado, en efecto, a unos 700 metros de profundidad en un sector abandonado de una mina de potasa. El volumen anual de almacenamiento en esta instalación oscila actualmente entre 35.000 y 40.000 toneladas.

La mayoría de los países todavía recurren a métodos de eliminación en tierra de sus desechos peligrosos. Existen varias técnicas para tratar estos residuos. Se pueden usar métodos físicos, químicos y biológicos para reducir el volumen o la toxicidad de los desechos. De todas las técnicas de tratamiento existentes, los sistemas de incineración adecuadamente diseñados son los que ofrecen, en conjunto, las mayores posibilidades de

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

destrucción y control de toda la serie de corrientes de desechos peligrosos. El sistema más conocido es el que se aplica en Kommunekemi (Dinamarca). Esta instalación, en funcionamiento desde 1973 en la ciudad de Nyborg, destruye más del 90 por ciento de los desechos peligrosos del país. Además recupera calor de sus incineradores y atiende el 35 por ciento de las necesidades de calefacción de los residentes de Nyborg.

En Baviera (República Federal de Alemania), el soporte tecnológico del tratamiento de los desechos peligrosos consiste en instalaciones integradas y equipadas con incineradores, plantas de tratamiento de productos químicos inorgánicos y vertederos bien controlados. Últimamente se han instalado sistemas semejantes de incineración en Finlandia, Suecia y la República de Corea.

En teoría, la incineración debería producir dióxido de carbono, vapor de agua y ceniza inerte. En realidad, la incineración conlleva reacciones sumamente complejas, tanto más dada la índole también compleja y fluctuante del desecho mismo. El organismo para la Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos (EPA) ha llevado a cabo un estudio de la composición de los desechos peligrosos destinados a la incineración y ha descubierto 237 constituyentes distintos presentes en una o más de las 413 corrientes de desechos peligrosos estudiadas.

Los sistemas de incineración están diseñados para elevar al máximo las probabilidades de que estas reacciones se produzcan en su totalidad, pero nunca alcanzan plenamente ese objetivo. En efecto se pueden formar pequeñas cantidades de una larga serie de otros productos, según las condiciones de la combustión y la composición química del desecho. Estos productos, unidos a los componentes posiblemente no tratados del desecho, constituyen las emisiones del incinerador. En estas emisiones se pueden detectar cloruro de hidrógeno, óxidos de nitrógeno, óxido de azufre, oligoelementos metálicos y trazas de dioxina y furano. Varios estudios han demostrado que tales emisiones, al parecer, apenas representan un mayor riesgo para la salud humana, si bien la cuestión requiere estudios más detallados. La incineración en el mar se efectúa en buques especialmente diseñados para ello, y sus costos oscilan entre una tercera y una cuarta parte de los de la incineración en tierra, ya que no existe un control tan estricto de sus emisiones. Sin embargo, en la actualidad se tiende a limitar la incineración en el mar o prohibirla por completo. Los costos crecientes, la escasa capacidad instalada de tratamiento de desechos y la oposición pública al emplazamiento de nuevas instalaciones constituyen problemas que dificultan prácticamente todos los proyectos sobre desechos peligrosos, a pesar de la capacidad demostrada de destrucción y de que los nuevos riesgos creados por las emisiones son aparentemente bajos. En Kommunekemi, por ejemplo, el volumen de desechos tratados en las instalaciones ha crecido aproximadamente un 17 por ciento anual durante los últimos años. Los incineradores funcionan en la actualidad a pleno rendimiento, y se necesita uno nuevo. Sin embargo, la oposición local puede impedir que se construya en Nyborg, y quizá haya que construirlo en otra parte, lo que retrasaría su entrada en funcionamiento. En los Estados

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Unidos de América también se ha registrado una oposición pública similar.

ELIMINACIÓN TRANSFRONTERIZA DE LOS DESECHOS PELIGROSOS

En varias regiones se transportan desechos peligrosos de un país a otro para su tratamiento o eliminación. Más de una décima parte de los desechos producidos en los países de la OCDE se transporta más allá de las fronteras nacionales para su eliminación. En 1983, cerca de 2.200.000 toneladas de desechos peligrosos cruzaron las fronteras de países europeos de la OCDE. El tráfico transfronterizo de desechos totalizó entre 20.000 y 30.000 cruces de frontera anuales.

Ello pone de manifiesto la carencia de instalaciones de tratamiento o eliminación en los países de origen y economías de escala. Desde 1980, el volumen de desechos peligrosos importado por algunos países ha aumentado muy considerablemente.

La importancia dada por el Reino Unido a sus desechos peligrosos para su tratamiento, por ejemplo, pasó de unas 5.000 toneladas en 1981 a unas 53.000 en 1986-1987 (sin contar otras 130.000 toneladas de desechos clasificados como no peligrosos que se importaron para su eliminación en vertederos) Los principales exportadores al Reino Unido fueron los Países Bajos (55 por ciento), Irlanda (12,5 por ciento) y Bélgica (12,5 por ciento). Volúmenes menores llegaron de Portugal, el Canadá, los Estados Unidos, la República Federal de Alemania, Dinamarca, Noruega, Suecia, España, Italia, Australia, Singapur, Hong Kong y Suiza.

Dado que en algunos países las medidas de control sobre la eliminación de desechos peligrosos se han hecho más estrictas, las industrias han recurrido últimamente cada vez más a la exportación de sus desechos a otros países. Con frecuencia los sistemas nacionales de vigilancia son muy insuficientes para detectar el paso de desechos peligrosos por las fronteras. La desaparición, tan comentada durante varios meses, de tambores llenos de tierra contaminada con dioxina procedentes de Seveso (Italia), durante su transporte por Francia, puso de manifiesto que los países por lo general no tienen un conocimiento suficiente de los envíos de desechos que cruzan sus fronteras y, por tanto, no pueden ejercer un control adecuado.

Esto hizo que la Comunidad Europea adoptara en 1986 una directiva del Consejo relativa a la supervisión y control del transporte transfronterizo de desechos peligrosos dentro de la Comunidad. En virtud de esta directiva, siempre que haya que enviar desechos peligrosos a otro país de la Comunidad el consignador debe notificar a las autoridades competentes del país de exportación, país de destino y, si procede, el país de tránsito. Los desechos a que se refiere esta directiva deben ir acompañados de una nota de consignación según el modelo aprobado por la Comunidad, cada vez que cruzan una frontera nacional. En 1984, la OCDE estableció varios principios para facilitar la adopción de políticas armonizadas sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, y en 1988 publicó una lista básica de desechos peligrosos y otros residuos que deben controlarse en sus movimientos transfronterizos.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

En estos últimos años, las industrias de los países desarrollados han recurrido a la exportación de desechos peligrosos para su eliminación en países del Tercer Mundo, dado que los reglamentos nacionales se han hecho más estrictos en los países más cercanos. En algunos casos, estos vertimientos son resultado de contratos con empresas o gobiernos del Tercer Mundo que aceptan los desechos de empresas situadas en los países industrializados a cambio de pagos en metálico. En otros casos, sin embargo, se procede al vertimiento de desechos peligrosos de forma ilegal. Son muchos los casos recientes de vertidos en países en desarrollo: en la isla guineana de Kassa se arrojaron 15.000 toneladas de cenizas de incinerador industrial procedentes de Filadelfia (Estados Unidos de América); 4.000 toneladas de desechos químicos procedentes de Italia se arrojaron en el puerto de Koko (Nigeria); cerca de 2.500 toneladas de residuos procedentes de Italia fueron vertidas en el Líbano; también se han descubierto en un puerto de Bangkok (Tailandia) residuos peligrosos procedentes de los Estados Unidos de América, el Japón, la República Federal de Alemania y Singapur.

Las denuncias recientes de vertidos de desechos peligrosos en algunos países africanos han desencadenado una preocupación general. La Organización de la Unidad Africana adoptó una resolución, en mayo de 1988, condenando el uso del territorio africano como vertedero. También pidió que se prohibiera la exportación de desechos al continente e instó a los gobiernos africanos a que denunciaran cualquier acuerdo vigente sobre vertido de desechos en su territorio. Varios países del África y de otras regiones del Tercer Mundo han comenzado a formular reglamentos o a hacer más estrictos los ya vigentes con el fin de prohibir o limitar las importaciones de desechos peligrosos.

Las empresas industriales pueden evitar los costos y riesgos derivados del tratamiento, almacenamiento, transporte y eliminación de desechos reduciendo o interrumpiendo su producción. La reducción o prevención de desechos es la mejor forma de proteger el medio ambiente. Si se generan menos desechos, será menos costoso su manejo y se producirán menos accidentes al manipularlos.

Las estrategias para reducir el volumen de desechos no tienen nada que ver con el tratamiento de final de proceso al que la mayoría de las industrias se ha acostumbrado. El volumen de desechos puede reducirse modificando los procesos de fabricación, separando y concentrando los desechos, y reutilizándolos y reciclándolos. Entre otras posibilidades figura el empleo de diferentes materias primas y la sustitución de productos peligrosos por otros menos nocivos. Por supuesto, la reducción del volumen de desechos significa algo diferente para cada empresa, en función de las corrientes de desechos concretas que generen, su volumen y su forma física.

Existen muchos estudios concretos que demuestran la viabilidad y la eficiencia en función de los costos de los métodos de reducción de desechos. En un caso, por ejemplo, se ha utilizado con éxito piedra pómez (roca volcánica natural) en lugar de unas 20 toneladas de productos químicos nocivos anuales para limpiar circuitos metálicos flexibles. En otra

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

empresa se ha desarrollado un proceso que utiliza luz ultravioleta en lugar de disolventes peligrosos para secar y fijar las pinturas. En un tercer caso, se ha lanzado una nueva línea de productos de limpieza industrial biodegradables no peligrosos. Se podrían citar otros muchos ejemplos. Sin embargo, a pesar de estos indicios de una tendencia hacia la reducción de los desechos, hasta ahora es muy poco lo que se ha logrado. Según las estimaciones del EPA, con las tecnologías que ya se poseen se podría reducir el volumen total de desechos en un 15-30 por ciento para el año 2000.

En algunos países, por razones económicas, se ha practicado durante decenios el reciclado y la reutilización de los desechos. Los ejemplos quizá más conocidos correspondan a la reutilización de la chatarra y de las botellas de vidrio para las bebidas no alcohólicas, etc. En la actualidad se está prestando cada vez más atención en los países desarrollados a los métodos de reciclado. En algunos países de la OCDE sólo se recicla un 4,5 por ciento de los residuos peligrosos, si bien existe un gran margen de recuperación posible de diversos materiales, como disolventes y metales, incluidos el cromo, el mercurio y el cobre.

Se ha estimado que, en los Estados Unidos de América, hasta un 80 por ciento de los disolventes de desechos y un 50 por ciento de los metales presentes en las corrientes de desechos líquidos pueden recuperarse aplicando tecnologías ya en uso. Parece que el Japón es el más avanzado de todos los países industriales importantes en el reciclado y reutilización de sus desechos industriales, gracias en gran medida a una cooperación sin precedentes entre la industria y el gobierno.

En el Japón, los Estados Unidos de América y Europa occidental, los centros de intercambio de desechos, basados en la premisa simple de que los desechos de una empresa pueden constituir la materia prima de otra, han tenido éxito en grados diversos en el fomento del reciclado y la reutilización de los desechos industriales. La mayoría de estos centros funciona como centros de intercambio de información, y publican catálogos de desechos "disponibles" y desechos "buscados" para dar a conocer a las empresas las oportunidades de intercambio. Un trueque adecuado beneficia tanto al comprador como al vendedor, y el comprador reduce sus costos por concepto de materias primas y el vendedor, sus costos de tratamiento y eliminación.

A nivel internacional, el Consejo de Administración del PNUMA, tras la adopción de las directrices y los principios de El Cairo, pidió al director ejecutivo en 1987 que formara un grupo de trabajo ad hoc de expertos gubernamentales para negociar un tratado internacional sobre el control de los movimientos transfronterizos de estos desechos.

OBSERVACIONES FINALES

Existen varios métodos tecnológicos para tratar los desechos peligrosos generados por las industrias. Sin embargo, un mayor esfuerzo de investigación y desarrollo de tecnologías de reducción y reciclado de desechos, un apoyo técnico y financiero para estimular las inversiones en

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

estos campos, y, en algunos casos, un impuesto sobre los desechos generados podrían reducir en un tercio la producción de desechos peligrosos en muchos países industrializados desde ahora hasta el año 2000.

En pocos países en desarrollo se han puesto los cimientos de un sistema de manejo de los desechos peligrosos. La mayoría de estos países carecen de reglamentos, de personal capacitado y de instalaciones para tratar y eliminar adecuadamente los residuos peligrosos. Un intercambio intenso de información y experiencias entre países desarrollados y en desarrollo podría contribuir mucho a mejorar la capacidad de estos últimos para manejar tales desechos. Se debería dar especial importancia a las estrategias de reducción, reciclado y reutilización de desechos, con lo cual se conseguirían importantes ventajas económicas y ambientales.

Las obligaciones generales del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y varios de sus artículos sobre intercambio de información, asistencia técnica y medidas de control de los movimientos y eliminación de los desechos peligrosos dan un impulso mucho mayor hacia la reducción de la producción de desechos peligrosos y del riesgo que conlleva su manipulación.

El Convenio de Basilea fue suscrito el 22 de marzo de 1989, teniendo en cuenta la declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), las directrices y principios de El Cairo para el manejo ambientalmente racional de desechos peligrosos, aprobados por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente por su decisión 14/30, de 17 junio de 1987, las recomendaciones del Comité de Expertos en el Transporte de Mercaderías Peligrosas, de las Naciones Unidas (formuladas en 1957 y actualizadas cada dos años), las recomendaciones, declaraciones, instrumentos y reglamentaciones pertinentes adoptados dentro del sistema de las Naciones Unidas, y la labor y los estudios realizados por otras organizaciones internacionales y regionales, como también teniendo presente el espíritu, los principios, los objetivos y las funciones de la Carta Mundial de la Naturaleza aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su trigésimo séptimo período de sesiones (1982) como norma ética con respecto a la protección del medio humano y a la conservación de los recursos naturales.

DISPOSICIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS. ASPECTOS TÉCNICOS Y LEGALES EN LATINOAMÉRICA

El tema de los residuos sólidos plantea una doble problemática: la de los residuos de origen doméstico y la de aquellos que provienen de la actividad industrial y hospitalaria.

En los primeros, la característica común a la mayor parte de Latinoamérica es la disposición final inadecuada con gran impacto sobre los cuerpos de agua superficial y subterránea. Si bien hay mayor organización e interés por el manejo de estos desechos en las áreas urbanas de las grandes ciudades, no ocurre lo propio en sus periferias y en las ciudades y

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

localidades más pequeñas.

Como consideración general, se necesita una mayor atención sobre este tema, tanto en los aspectos políticos como técnicos, en especial en el área de recursos humanos y asignación de recursos económicos; asimismo, se requiere la institucionalización de esta temática en el contexto ambiental, de tal manera que el proceso de gestión de residuos sea más racional y amplio.

En las fases de generación, transporte y disposición final de los desechos, se precisa diseñar soluciones que sean compatibles con los niveles de desarrollo social, económico y cultural de cada región.

En particular hace falta:

a) Potenciar las técnicas de reciclado y recuperación de los residuos atendiendo a las características sociales de cada localidad, por la ventaja ambiental que representa esta acción.

En este sentido, la experiencia colombiana de organizar a los grupos de cirujas, basureros o depredadores para que ocupen su lugar en la comunidad como partícipes del asco de su ciudad, constituye un ejemplo digno de ser adoptado en la región;

b) Adecuación de la técnica de relleno sanitario manual para localidades menores de 20.000 habitantes.

c) Participación ciudadana;

d) Por la naturaleza orgánica de buena parte de los residuos domiciliarios en los países en desarrollo, es recomendable la adopción de prácticas y técnicas que permitan su utilización en beneficio de granjas comunales o particulares de la zona de influencia de la ciudad.

Entre los residuos provenientes de las industrias y de otras actividades (hospitalarias, etc.), se presenta una carencia, si no total sí mayoritaria, de una política exigente para controlar y detectar los tremendos efectos que estos tipos de residuos están ocasionando sobre el medio ambiente, en particular sobre los recursos hídricos, agravados por la actual recesión y crisis económica de Latinoamérica.

En sus aspectos específicos se considera necesario:

- Desarrollar una filosofía de prevención, estableciendo políticas que enfatizen esta actividad, opuestas a las actuales que están basadas en una acción de restauración ante un hecho contaminante.

- Integrar esta problemática particular a una gestión ambiental de mayor amplitud.

- Localizar, conocer y registrar los diferentes tipos de residuos con características especiales, sus respectivos generadores y sistemas de tratamiento y disposición final.

- Generar conciencia sobre la incorporación de procesos más limpios y con menor producción de residuos a través de reducir el desecho en el origen, almacenar e inmovilizar los residuos y efectuar la disposición final en depósitos de seguridad, ubicados en un área convenientemente evaluada a través de un estudio de impacto ambiental.

La generación de contaminación por actividades mineras en la región es

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

altamente perturbadora de los escenarios locales y áreas adyacentes, básicamente por la irracionalidad con la que generalmente se realiza la extracción.

Convenio de Basilea, ley 23922, aprobación argentina

Con fecha 21 de marzo de 1991 se sancionó la ley 23922, que aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, suscrito en la ciudad de Basilea (Confederación Suiza) el 22 de marzo de 1989, que consta de veintinueve (29) artículos y seis (6) anexos.

Ley 24051 (véase página 93).

Desechos peligrosos, decreto 181192

Residuos: por decreto presidencial 181/92 se prohíbe el ingreso de desechos tóxicos en el país. Su aplicación será fiscalizada por la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, situación que se mantendrá hasta abril próximo, cuando se reglamente la ley 24051, de residuos peligrosos.

Entre los puntos principales establece que:

- Se prohíbe el transporte, la introducción y la importación definitiva o temporal al territorio nacional, al área aduanera especial y a las áreas francas creadas o por crearse, incluidos sus espacios aéreos y marítimos, de todo tipo de residuo procedente de otros países.
- * Se incluyen los residuos o desechos provenientes del reciclado de material de desperdicios que no vengán acompañados de un certificado de inocuidad sanitaria y ambiental expedido previo al embarque.
- Se considera residuo, desecho o desperdicio todo material, sustancia u objeto que pretenda ser importado o introducido en el mismo estado en que fue desechado por el generador, y/o sea ofrecido a nuestro país, tanto en forma gratuita o abonando una prima para su reciclado, tratamiento o disposición final.

El anexo de la norma en vigor, que permite a la Administración de Aduanas proceder en los casos pertinentes, prohíbe la introducción al país de unas 121 variedades de desechos incluidos en una nómina taxativa, y exige que el certificado de inocuidad ambiental y sanitaria expedido por el país de embarque sea ratificado por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.

Se incluyen en la prohibición los lodos provenientes de actividades industriales de cualquier naturaleza, tales como látex, derivados de la industria textil, aceites minerales y contenidos de separadores de aceites y gasolinas, así como de limpieza de recipientes y aquellos que contengan fenoles.

Tampoco pueden ingresar lodos provenientes de la industria del corcho ni de las generadoras de gases y caucho; los ricos en solventes, lacas, materias colorantes, pinturas y barnices.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

SÍNTESIS

Teniendo en cuenta:

Que siempre ha habido una profunda relación recíproca entre la población y su medio.

Que se deben aplicar planes que conduzcan a un desarrollo "sostenible", es decir, a la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

Que la meta del desarrollo sostenible no puede alcanzarse sin que se produzcan cambios importantes en la planificación.

Que toda planificación incluirá poner en conocimiento de la población por medios adecuados y con antelación suficiente los elementos esenciales para que pueda participar efectivamente en el proceso de consultas y de adopción de decisiones.

Que al "público" se le da el sentido de la población en general, como algo separado de la estructura del Estado.

Que las percepciones y actitudes del público han estado en cuestiones ambientales condicionadas por factores culturales, tradicionales, socioeconómicos y políticos.

Que la comunicación de masas es indispensable para fomentar la comprensión del público de las diferentes cuestiones ambientales, para ampliar el número de personas que se interesen en el debate de una situación particular.

Que la participación del público tiene por objeto lograr que a las cuestiones ambientales se les preste la debida consideración a sus valores, intereses y preferencias cuando se tomen las decisiones.

Que los avances tecnológicos del siglo XX plantean cuestiones fundamentales acerca de la futura capacidad del globo terráqueo de mantener a una población en rápido crecimiento, por lo que la comprensión científica y técnica de las cuestiones ambientales aumentó considerablemente el interés del público o por lo menos el de las personas más instruidas, transformándose progresivamente en un movimiento (ecologista) que cuenta con un apoyo popular y un campo de interés mucho más amplio e interrelacionado que el examen del medio ambiente natural.

Que el interés del público por las cuestiones ambientales varía de un país a otro, siendo elevado en los países industrializados, aunque de variados enfoques, aumentándose considerablemente el interés y la preocupación cuando se produce un incidente ambiental peligroso e importante.

Que el manifiesto deseo del público de una sociedad "riesgo cero" no existe, según los expertos, por más perfeccionista y avanzada que pueda ser la tecnología.

Que el público es en definitiva el que debe decidir qué riesgos quiere aceptar.

Que si se estimula a la población a participar plenamente en la planificación y la adopción de decisiones, ésta aprenderá de sus dirigentes y viceversa, la sociedad en conjunto se beneficiará y surgirán políticas más duraderas.

Que la eficacia de la participación del público depende del comportamiento

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

del individuo.

Que el individuo frente al deterioro del medio ambiente puede reaccionar de cuatro maneras: 1. desinteresado e indiferente; 2. reconocer la existencia de una tensión ambiental, pero adaptarse a ella por mecanismos de compensación; 3. que no puede hacer nada para remediarla y que poco puede influir en las decisiones, y 4. es el participante activo.

Que otra forma de participación del individuo consiste en su "comprensión y cooperación"; es ejemplo, a este respecto, la conservación de energía.

Que en algunos países los gobiernos se esfuerzan por sensibilizar e interesar al público por las cuestiones ambientales en diversas maneras, y en otros raramente se consulta a las mujeres acerca de importantes decisiones sobre el medio ambiente, pese a que frecuentemente serán las personas más afectadas.

Que la "explosión" de las ONG es un fenómeno del siglo xx. Más del 90 por ciento de las organizaciones internacionales del mundo tienen carácter no gubernamental. Su fuerza reposa en la acción voluntaria y no en el poder estatal; no persiguen fines de lucro y tienen tendencia a la independencia, a la autonomía, con caracteres de las más diversas y variadas estructuras.

Que dentro del sistema de las Naciones Unidas, fue la UNESCO la que ha practicado la más calurosa apertura a las ONG internacionales y desarrollado con ellas una importante cooperación.

Que dentro de las tres categorías de relaciones establecidas por las directivas, la Unión Internacional del Notariado Latino ha sido reconocida dentro de la categoría "B", Relaciones de Información y de Consulta, obligándose a informar de sus actividades en cuanto corresponda al programa de la UNESCO, como también informar a sus miembros de las actividades de ésta.

Que las ONG de la categoría "B" deben, además, dar opinión y asistencia a la UNESCO en lo concerniente a sus estudios y publicaciones, y contribuir con sus actividades asistiéndola en sus esfuerzos tendientes al mejoramiento de la coordinación internacional de las actividades de las ONG que trabajan en su dominio.

Que las ONG de las categorías "A" y "B" son regularmente invitadas a remitir sus sugerencias sobre los proyectos de programas y el presupuesto bienal de la UNESCO.

Tienen la posibilidad de enviar observadores a la Conferencia General y a las Comisiones con derecho de intervención en materia de su competencia. Reciben los documentos y publicaciones de la UNESCO y eventualmente subsidios.

Que las formas de cooperación ONG - UNESCO son muy variadas, pero pueden ser ubicadas dentro de tres rubros: 1. consulta y opinión; 2. puesta en marcha del programa, y 3 información al público.

Casi todas las ONG participan de una manera o de otra en la primera de las tres formas de cooperación, y muchas en la segunda y tercera, pero las tres son importantes para el logro de los objetivos de la UNESCO.

Que el Director General consulta a las ONG de las categorías "A" y "B" respecto del programa y del presupuesto por el bienio de la UNESCO y del

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

plan a mediano plazo.

Que las ONG internacionales, al igual que sus diversas ramificaciones, se movilizan por varias vías para ayudar a la UNESCO a realizar sus programas, organizando encuentros de especialistas, como grandes conferencias internacionales, ya sea en nombre de la UNESCO o asociadas con ella. Ayudan a encontrar expertos y consultores, realizan numerosas búsquedas y estudios, proyectos pilotos, investigaciones y pueden tomar la responsabilidad de editar periódicos u otras publicaciones. Que son numerosos los ejemplos que pueden citarse de cooperación específica de las ONG en la ejecución de los programas de la UNESCO, tanto en el dominio de la educación como de la cultura, de la comunicación y de las ciencias.

Que la información al público es una de las maneras más importantes con que las ONG contribuyen a la realización de los objetivos de la UNESCO, difundiendo la información sobre las actividades de la organización no solamente entre sus miembros, sino al gran público. Para ello las ONG disponen de sus propios periódicos y de otras publicaciones pueden utilizar el canal de mas media, invitar a los dirigentes de la UNESCO a intervenir en sus reuniones y proteger los filmes producidos por la UNESCO. Organizan, asimismo, exposiciones y otras manifestaciones, particularmente en ocasión de la celebración de los diferentes "años" internacionales instituidos por las Naciones Unidas.

Que desde hace mucho tiempo las publicaciones de las ONG utilizan extractos o resúmenes de los informes técnicos, como también los documentos de la UNESCO, y reproducen los artículos del Correo de la UNESCO como de otras publicaciones. Recientemente la oficina de información al público de la UNESCO comenzó a difundir un boletín trimestral con hechos y cifras, especialmente destinado a las publicaciones de las ONG. Recordamos también que la fototeca de la UNESCO provee regularmente de las últimas fotografías.

Que desde 1978, dos ONG cooperan con la UNESCO en un programa para despertar en las poblaciones urbanas de Europa mayor conciencia de los problemas ambientales del desarrollo y de la oportunidad de un nuevo orden económico internacional. En 1986 participaron en la edición de La dynamique de la paix, publicación explicativa del programa.

Que ya se trate de consultas, de puesta en marcha de programas o de información al público, las ONG y las comisiones nacionales de la UNESCO, en cualquier país de que se trate, deben trabajar en estrecha colaboración.

Que las comisiones nacionales instituidas por el art. VII del Acta Constitutiva son una institución única dentro del sistema de las Naciones Unidas. Su estructura y funcionamiento varían de un país a otro, pero una comisión nacional dispone de un secretario jurídico, que puede pertenecer al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Educación u a otro sector gubernamental.

Que la comisión está formada por representantes de todos los ministerios e instancias gubernamentales interesadas en todo lo referente a la UNESCO,

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

representantes de organizaciones profesionales y las ONG concernientes.
Que los grupos científicos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) han desempeñado un papel esencial en el movimiento ecologista desde su inicio.

Que muchos países cuentan con ONG influyentes y de amplios intereses.
Que contemporáneamente y en relación con la gran expansión de las ONG, desde los años 1960, ha habido un notable aumento del número de las instituciones gubernamentales que se ocupan de las cuestiones ambientales.

Que en América Latina se debe reivindicar el rol de las ONG en la protección ambiental como factores de presión ante los gobiernos y la opinión pública, como promotores del cambio y como ejecutores de proyectos proteccionistas e inscribiéndolas como agentes activos en la educación no formal.

Que a tales fines deben replantearse los objetivos de las ONG y de sus organizaciones tanto en los aspectos gerenciales como técnico-científicos.
Que se hace necesaria la integración de las ONG ambientales de América Latina en una estructura mayor, abarcadora, para optimizar los resultados de sus esfuerzos.

Que las ONG juegan un papel decisivo y preponderante, al que hay que apelar y propiciar su coordinación, como fermento de una madurez que obligue a buscar las mejores soluciones para compatibilizar el desarrollo sostenible con un nivel de vida digno y con el uso racional de los recursos naturales, sobre todo los no renovables.

Que el mundo hoy enfrenta dos graves amenazas:

1. La producida por el desarrollo industrial derivado del progreso de la tecnología, como consecuencia de los avances científicos, con sus efectos de contaminación y consumo de recursos de manera indiscriminada y creciente.
2. La producida por el aumento de la población, con sus secuelas de subdesarrollo y pobreza, y sus efectos igualmente contaminantes y depredadores del medio.

Que la pérdida de tierras cultivadas en el orden de seis a ocho millones de hectáreas por año; la pérdida de las superficies boscosas por una tala indiscriminada; la extinción de las especies debida a la caza indiscriminada y destrucción de su hábitat; la contaminación del aire, la tierra y el agua; la lluvia ácida, el efecto de invernadero; el transporte de polvo en la atmósfera, hace impostergable una toma de conciencia universal. El mundo está en peligro. La solución es humana. Depende de un cambio de conductas y creencias basadas en el conocimiento científico, la experiencia acumulada, la educación y la acción mancomunada. Las naciones necesitan coordinar su acción política en función de la responsabilidad que les cabe frente al futuro del mundo y de la humanidad.

Que los gobiernos deben llenar rápidamente las importantes lagunas que existen en la legislación nacional e internacional con relación al medio ambiente, encontrando los medios de proteger los derechos de las generaciones presentes y futuras a un medio ambiente adecuado para la

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

salud y el bienestar.

Que es necesario reformular las leyes humanas para mantener las actividades humanas en armonía con las leyes de la naturaleza.

Que es urgente reconocer y respetar los derechos y deberes recíprocos de los individuos y de los estados con respecto al desarrollo duradero; establecer y aplicar normas de conducta estatal e interestatal para lograr el desarrollo duradero; ampliar la aplicación de las leyes vigentes y acuerdos en apoyo del desarrollo duradero y fortalecer los métodos y procedimientos para evitar o resolver controversias relativas al medio ambiente.

Que los estados, las empresas industriales y los individuos son financieramente responsables de las consecuencias que perjudiquen al medio ambiente de sus actos y programas de desarrollo. El principio de la responsabilidad del "agente contaminador/pagador" debe ser aplicado estrictamente.

Que deben responsabilizarse "criminalmente" los actos y omisiones que intencionalmente o por negligencia pongan en peligro la vida o la salud de los seres humanos o bienes de importante valor, y reexaminarse el procedimiento penal en materia de protección del medio ambiente, como, asimismo, establecerse la responsabilidad de los estados y el arreglo pacífico de las controversias, sometiéndolas a procedimiento de conciliación y, si no se resuelve, a arbitraje o a procedimiento judicial.

Que los desechos peligrosos y otros desechos y sus movimientos transfronterizos pueden causar daño a la salud humana y al medio ambiente.

Que todo Estado tiene el derecho soberano de prohibir la entrada o la eliminación de desechos peligrosos y otros desechos ajenos en su territorio.

Que el creciente deseo de que se prohíban los movimientos de desechos peligrosos y otros desechos actuará como incentivo para su manejo ambientalmente racional y para la reducción del volumen de tales movimientos transfronterizos.

Que a todos les cabe, entonces, la responsabilidad de distinguir los problemas del medio ambiente, comprender la interrelación entre lo biológico y lo cultural, favorecer el equilibrio entre la naturaleza y el desarrollo humano y social.

PONENCIA

Primero

Que tanto el notario individual como el notariado con sus organizaciones deben incrementar su participación en la lucha por preservar la naturaleza a través del conocimiento y el respeto por el equilibrio ecológico, físico, vegetal, animal y humano, colaborando en la producción de los cambios necesarios para que la meta del desarrollo sostenible pueda alcanzarse.

Segundo

Que a tales efectos deberá proporcionarse la información necesaria estableciendo contactos, comunicaciones y relaciones con las estructuras

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

ambientales existentes a nivel gubernamental o de la población en general, tanto en el orden internacional como nacional, provincial o municipal, ofreciendo su colaboración e integración con ellas, con el objetivo de lograr que las cuestiones ambientales reciban la debida consideración a sus valores, intereses y preferencias en el momento de la toma de decisiones.

Tercero

Que la Unión Internacional del Notariado Latino, a través de sus órganos, instituciones y organismos, comisiones y representantes ante los organismos internacionales, puede constituirse en un medio idóneo para recibir y difundir información, especialmente a los notariados miembros, respecto de los temas que plantean cuestiones fundamentales acerca de la actual y futura capacidad del globo terráqueo frente a los avances tecnológicos.

Sería aconsejable que como organización no gubernamental (ONG) asumiera algún rol en la protección ambiental, ya sea por sus gestiones ante los gobiernos y la opinión pública o mediante su colaboración con la educación no formal.

Cuarto

Que es recomendable a los notariados miembros difundir la información recibida: ofrecer su colaboración con los estamentos gubernamentales y legislativos, a nivel nacional, provincial o regional y municipal, para el dictado de las normas necesarias al mantenimiento de la armonía de las actividades humanas con las leyes universales de la naturaleza y el control de su cumplimiento; y realizar y profundizar estudios relativos al tema ambiental con la participación notarial, en los congresos, jornadas, seminarios y reuniones que efectúen.

Siendo el notario uno de los "actores sociales" claves, deberán diseñarse y ejecutarse programas de educación ambiental con el fin de ilustrarlo y concientizarlo; y programas más profundos de transferencia de información ambiental que contemplen la problemática desde las diversas perspectivas: científico-tecnológica, industrial, conservacionista, turístico-recreativa, sanitaria, demográfico-urbanística, seguridad, etc., con la asistencia y colaboración de organizaciones especializadas.

Quinto

Que los notarios, como ciudadanos y profesionales y en cumplimiento del deber de informar, se encuentran en inmejorables condiciones para colaborar con la comunicación de masas, indispensable al fomento de la comprensión del público de las diferentes cuestiones ambientales, ampliándose así el número de personas interesadas en el debate de una situación particular, ya que solamente creando una conciencia correcta en el ciudadano se puede asegurar un futuro ecológico mejor para el planeta.

Sexto

Los notarios, en su actividad cotidiana, deberán frente a sus clientes,

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

hacerles conocer las normas legales y reglamentarias sobre la protección del medio ambiente vigentes en el país y especialmente en la jurisdicción territorial donde ejercen sus funciones, advirtiéndoles expresamente de los riesgos sociales y pecuniarios que implica el incumplimiento de esas normas.

BIBLIOGRAFÍA

"El estado del medio ambiente en el mundo", Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi, 1989.

"El desarrollo sostenible. Una guía sobre nuestro futuro común", Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), elaborado por Gregory G. Lebel y Hal Kane.

"Nuestra propia agenda", Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina de Publicaciones del BID.

"El público y el medio ambiente. El estado del medio ambiente", Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Mostafá Kamal Tolba, 1988.

"Latinoamérica, medio ambiente y desarrollo", Seminario Latinoamericano sobre Medio Ambiente y Desarrollo, San Carlos de Bariloche, Argentina, 1990, conferencia inaugural, arquitecta Elva Roulet.

"Los problemas ambientales regionales de América Latina", José A. Catoggio, Centro de Investigaciones del Medio Ambiente, Universidad Nacional de La Plata.

"Consideraciones sobre la problemática de los residuos sólidos con características especiales en Colombia", Hemando Rodríguez Herrera, Ministerio de Salud, Colombia.

"Rol de las organizaciones no gubernamentales en la protección ambiental en América Latina", Teresa Holzer, Municipalidad de San Luis, Argentina.

"Medio ambiente y educación", Héctor Oscar Rey Leyes, Fundación Roulet.

"Aspectos legales y normativos de la cuestión ambiental", doctor Víctor Paredes.

CONSULTAS JURÍDICONOTARIALES

I. PRELIQUIDACIONES O PREINFORMES. Valor probatorio. Eficacia indicativa

DOCTRINA:

- 1) Las llamadas "preliquidaciones", o "preinformes", no revisten la naturaleza de las "certificaciones" que requiere la ley según la norma vigente.
- 2) Tampoco las sustituyen, ni llegan a tener el valor probatorio de un "informe", o de una "liquidación" suscrita por persona autorizada al efecto, con la agravante - según las reglas gramaticales - de que el afijo "pre", antepuesto a la palabra principal, limita su valor probatorio.