

LA GESTION AMBIENTAL

Autor: Estela Massa, tesista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNT, integrante del Proyecto Ciunt 26/L472 director: Dr. Raúl M. Díaz Ricci

e-mail: estela_massa@arnet.com.ar

RESUMEN

El trabajo aborda la Gestión Ambiental como un sistema integrado por decisiones y acciones de ordenamiento y protección, a cargo de los tres niveles de la organización federal. Se observan las características esenciales de los elementos del sistema señalando, en el caso de las decisiones provistas por la política, el derecho y el sistema judicial, su condicionamiento teleológico, su sujeción a principios y, en el caso de las acciones o gestión administrativa, la aplicación de la ética de la ecología de la acción que pone el acento en la estrategia. El límite de sentido del sistema es la sustentabilidad y en su entorno se ubican la naturaleza y la sociedad.

Se analiza la organización administrativa del sistema en Argentina y en la Provincia de Tucumán realizando una valoración de los presupuestos políticos y económicos que la condicionan.

Se trata el concepto de sustentabilidad como diferente a la noción de desarrollo sostenible o sustentable, en cuanto sustentabilidad abarca la noción de justicia y equidad y se opone al abuso y la prepotencia.

Se propone un mecanismo para el pensar complejo y se realizan sugerencias en cuanto a la necesidad de desarrollar aptitudes y pensamiento crítico en la sociedad.

PALABRAS CLAVES: GESTION –SUSTENTABILIDAD- SISTEMA- ORGANIZACIÓN

INTRODUCCION

En los siglos IXX y XX , en pleno desarrollo industrial, la sociedad de diferentes países tenía como principal movilización el acceso a los derechos sociales : salarios más dignos, descanso diario, semanal y anual, los derechos de asociación sindical y de huelga, etc.. El siglo XXI en el cual la naturaleza ocupa un lugar destacado por las consecuencias de sus alteraciones, convoca a la sociedad internacional a tratar los

efectos de la actividad productiva, de consumo y el estilo de vida de los habitantes del planeta así como el tema del acceso a los recursos naturales y la distribución de los beneficios de explotación.

La discusión sobre los temas indicados ha sido caracterizada como “cuestión ambiental” (Barlochi) con una dimensión global ya que las soluciones locales requieren de decisiones estratégicas a nivel mundial.

Personas de todas partes, con distintos idiomas, diferentes culturas y multiplicidad de intereses, se reúnen para discutir sobre qué bases pueden reconvertirse los proyectos sociales en dirección de un orden sustentable.

Las principales características de la preocupación ambiental son la globalidad, la multiplicidad de intereses con su consecuente heterogeneidad de valores y el convencimiento o conciencia de la necesidad de un cambio de enfoque con respecto a la naturaleza y a la sociedad.

Es en este sentido que la cuestión ambiental se presenta, para algunos autores, como la lucha por el derecho a los bienes ambientales y a la calidad de vida a partir de una sensibilización del valor de la naturaleza, en tanto Bien estético y vital.(Carvalho, 1999:27-33)

En la cuestión ambiental la problemática trasciende la esfera de la sociedad y se acopla con un plano diferente, el de la naturaleza, con lo cual, la materia de la complejidad no puede soslayarse. Esta cuestión, proyectada a la esfera pública de la sociedad como fenómeno socioambiental, impacta en el sistema político encargado de proveer decisiones comunes.

A su vez, del reconocimiento que el sistema político hace de la cuestión ambiental nace la necesidad de ordenar el ambiente para protegerlo y este ordenamiento del ambiente es lo que llamamos Gestión Ambiental entendida como el conjunto de las actividades humanas que tiene por objeto el ordenamiento y protección del ambiente, entre cuyos principales componentes encontramos a la política, el derecho y la administración ambiental (Esaín,2.008:400).

Presento la Gestión Ambiental como el sistema de ordenamiento y protección del ambiente y dentro del sistema de gestión u ordenación localizo a la política y el derecho ambiental, y a la administración o acción ambiental. En el entorno del sistema, la naturaleza y la sociedad con todos sus subsistemas, en permanente interacción.

La idea directriz es que, en la gestión del ambiente , tanto para decidir como para actuar, se debe considerar la complejidad del fenómeno tratado, superando los paradigmas de

los siglos XIX y XX, en especial, el paradigma cartesiano, deductivo que separa las partes y el todo y reemplazarlo por una concepción que incluya a las partes dentro del todo y a l todo dentro de cada una de las partes.

OBJETIVOS: 1)Identificar la Gestión Ambiental como sistema 2)aplicar la teoría de sistema y el concepto de complejidad a la gestión ambiental

METODOLOGÍA: Utilización del método sistémico que consiste en: 1)Percibir la naturaleza de su entidad, como distinta del resto del universo, esto es, distinguir el sistema de su entorno 2)Reconocer su funcionalidad propia 3)Apreciar la dependencia del sistema 4)Comprender la complejidad interna del mismo y la organización de esta complejidad.

Para ello he realizado el estudio de antecedentes internacionales, Constitución Nacional, Ley General del Ambiente, doctrina, análisis jurisprudencial, análisis de la organización nacional, provincial y municipal recurriendo a los organigramas de los distintos ministerios, secretarías y direcciones involucradas en la gestión del ambiente a nivel nacional, provincial y municipal, noticias y documentos publicados. Todo ello bajo el marco teórico de las Teorías de Sistemas y del Pensamiento Complejo.

GESTION AMBIENTAL

La gestión de la cuestión ambiental puede ser estudiada como un sistema complejo de acciones y decisiones adoptadas de acuerdo a las competencias o funciones propias de cada uno de los organismos involucrados, diferenciándose la competencia en materia de definición de políticas ambientales de la competencia en materia de ejecución administrativa del sistema global normativo ambiental (Esaín,2.008: 399-653).

La decisión política, que produce la norma, es el primer componente de la gestión del ambiente.

Luego aparece la acción administrativa en la que distinguimos la actividad convencional: conciliación, mediación , arbitraje y convenios urbanísticos (Pigretti,2.004:18-22), el fomento, la inspección y la potestad sancionadora (Lasagabaster Herrante / Garcia Ureta / Lascano Brotons, 2004:.87).

La decisión política se formula a través de legislación o de normas administrativas de planeamiento que puede ser nacional, provincial o municipal cuya ejecución queda a cargo de la Administración en relación de permanente intercambio recíproco dentro del sistema de gestión ambiental entre decisión y acción.

La decisión normativa principal, en nuestro sistema normativo, es la que reconoce el derecho a vivir en un ambiente sano (art. 41 CN), cuya incorporación al régimen constitucional en el año 1994 reconoce antecedentes internacionales en especial la Conferencia de las Naciones Unidas, reunida en Río de Janeiro en junio de 1992, de la que surgió la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, n° 151/5, del 7 de mayo de 1992 y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Ley 24.295 del 7/12/93 (Drnas De Clément – Rey Caro, 2001: 235).

El artículo 41 CN respeta el principio de descentralización federal, primera complejidad, que incluye a las administraciones locales como principales gestoras de los bienes ambientales en la medida de sus posibilidades. Los tres órdenes de la organización federal: local o municipal, provincial y nacional tienen la capacidad para intervenir en la administración del ambiente según el tipo de conflicto que, cuando se presentan sobre sistemas ecológicos compartidos requieren de la concertación al igual que las decisiones legislativas comunes (Esaín, 2-008:403).

Estos tres órdenes verticales son entrecruzados a su vez, en forma horizontal, segunda complejidad dentro del sistema, por la cuestión del desarrollo sostenible lo que hace indispensable el uso de los mecanismos de concertación (Esaín, 2-008:404).

A su vez, en el campo del derecho, de las tradicionales formas del derecho administrativo, civil y comercial o penal se distingue actualmente con claridad el sistema del Derecho Ambiental que atraviesa, transversalmente, todas las ramas del derecho.

Las decisiones normativas generales dictadas por el sistema político para desarrollar el contenido del art. 41 de la CN integran el contenido del Derecho Ambiental que se ocupa de temas tales como la zonificación, el ordenamiento territorial y la policía del ambiente urbano, la evaluación del uso y grado de contaminación en la utilización de los recursos naturales, la regulación, uso y preservación del patrimonio cultural, los regímenes de reservas de recursos naturales, la determinación de áreas críticas de contaminación, los regímenes de relocalización industrial, los regímenes de licencias, autorizaciones o permisos en el uso del ambiente, los procedimientos de análisis del impacto ambiental en sus distintas variables, los regímenes relativos al Poder de Policía Industrial y Urbano (Pigretti, 2.004:18-22).

Las decisiones normativas generales se completan con las decisiones particulares provistas por el sistema judicial en los casos concretos llevados a su conocimiento.

Tanto las decisiones generales como las particulares presentan características especiales:

En cuanto a las generales, la Ley General del Ambiente 25.675, por el reconocimiento de la complejidad, impone principios enumerados en el artículo 4to. el cual representa la evolución desde una concepción fuertemente normativista a otra de carácter teleológico-institucional (.Schmidt-Assmann, 2.003:138).

Los principios jurídicos son mandatos dirigidos a los operadores jurídicos y como tales obligan a actuar respetando el valor consagrado en los mismos. Entre ellos hay una frágil jerarquía. No se excluyen sino que se articulan, se armonizan a través del juicio de ponderación (Beladiez Rojo, 1994:95-115).

Los principios enumerados en la Ley 25.676 son:

1)*El Principio de congruencia* considera la regulación ambiental como un todo donde cada una de las partes se implica, se distingue y por último se conjuga (Morín;2.004:26) por lo que la norma municipal regula lo local integrado a los Planes de Ordenación provincial y conforme los presupuestos mínimos establecidos por la Nación.

2)*Los Principios de precaución o prevención* gestionan el riesgo sólo que en un caso se atiende el peligro abstracto y en otro la prevención se da con relación al peligro concreto (Bestani, 2.008:17-43). Para garantizar el respeto a estos principios, la Evaluación de Impacto Ambiental, es el instrumento que provee la Ley General del Ambiente.

3)*El Principio de equidad intergeneracional* reconoce como antecedente el Principio de Responsabilidad formulado por Hans Jonas (Jonas, 1975)¹⁹ como un imperativo Kantiano: “obra de tal modo que los efectos de tu acción sean compatibles con la permanencia de una vida humana auténtica en la tierra”

Este principio se vincula con la idea de estrategia, esto es, planificar para el futuro con la posibilidad de modificar las acciones previstas en la medida que las mismas puedan comprometer las generaciones futuras. La estrategia permite afrontar los riesgos, lo inesperado, lo incierto y modificar su desarrollo en virtud de las informaciones adquiridas en el camino (Morín, 2.004:88).

4)*El Principio de gradualismo o de progresividad* obliga a adoptar medidas de control, contención y prevención diagramadas a largo o mediano plazo, compuestas de metas interinas o finales.

5) *El Principio de participación* es un derivado de los Principios de Subsidiariedad, Solidaridad y Cooperación. Supone la intervención de todos los sectores involucrados: gobierno, ciudadanos e instituciones intermedias en la creación, ejecución y control de la política ambiental.

6) *El Principio de responsabilidad* implica que frente a acciones u omisiones con efecto contaminante o degradante, nace la obligación de reparar mediante el saneamiento o recuperación, sin perjuicio de la imposición del sistema jurídico de la responsabilidad (Lasagabaster Herrante / Garcia Ureta / Lascano Brotons, 2004:88). Tiene como antecedente el Principio “quien contamina paga” de amplio reconocimiento internacional como uno de los principios rectores de la materia ambiental.

7) *El Principio de subsidiariedad* tiene una expresión positiva: la ayuda económica, institucional, legislativa a las sociedades más pequeñas y una implicación negativa: la abstención por el Estado de toda acción que restrinja el espacio vital de las células menores y esenciales de la sociedad o que suplante su iniciativa, libertad o responsabilidad. La subsidiariedad trae como consecuencia la participación del ciudadano de modo individual o asociado a otros, de modo directo o a través de sus representantes en la vida cultural, económica, política y social de la comunidad civil a la que pertenece. La subsidiariedad se vincula a la solidaridad, al bien común, al destino universal de los bienes, a la igualdad entre los hombres (De la Vega Madueño, 2006).

8) *El Principio de sustentabilidad* se encuentra muy unido al principio de equidad intergeneracional, pero aquí este principio hace hincapié en la composición armónica entre desarrollo económico, social e industrial con la administración del aprovechamiento y goce de los recursos naturales y ecológicos. De modo tal que el primero pueda generarse sin afectar los segundos.

9) *El Principio de solidaridad* se vincula a la noción de buena fe, al fundamento del derecho en general y como finalidad de la actividad de los gobernantes (Diaz Ricci, 2004:168-184). Se funda en la ayuda recíproca y en la comunidad de intereses. Es ayuda fundada en la responsabilidad común.

10) *El Principio de cooperación* está presente en la participación, la actividad convencional, el fomento, el consenso interdisciplinario.

También las decisiones judiciales tienen características propias tanto en el procedimiento como en la decisión en sí misma.

El Dr. Mario Racedo, ex Juez Federal de Tucumán en el marco de las Jornadas de Agua y Ambiente organizadas por la UNSTA y la Defensoría del Pueblo de Tucumán los días 04 y 05 de junio ppdo. ha señalado las diferencias entre el rol del juez ambientalista y el rol clásico del juez en materia civil.

El juez clásico, en lo civil, se atiene al principio dispositivo, es decir, a lo que aportan las partes exclusivamente, a la verdad formal.

El juez ambiental, por el contrario, es un juez inquisidor, de acompañamiento, comprometido con el proceso.

El nuevo rol del juez ambiental surge de los artículos 32 y 33 de la Ley General del Ambiente 25.675¹ que le otorgan la facultad de mudar la naturaleza del proceso, el derecho y el deber de investigar, el efecto *erga omnes* de la sentencia.

Son usuales en los procesos ambientales las medidas autosatisfactivas, la tutela anticipatoria, el anticipo de jurisdicción².

¹ **ARTICULO 32 ley 25.675** La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. **Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes.** En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte.

ARTICULO 33 ley 25.675 Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación. La sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto *erga omnes*, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias.

² En Tucumán, esta tutela se hizo evidente en varios casos jurisprudenciales siendo los más señeros “Ibrahim c/Ingenio La Trinidad” donde la resolución fue más allá de lo que pedía el actor. Así también en “Rojas c/Ingenio La Florida” se dispuso la prohibición

Ahora bien, los principios de la materia ambiental deben interpretarse armónicamente con los principios y garantías constitucionales, en especial con el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, y la garantía del debido proceso previendo las indemnizaciones que correspondan cuando se imponen sacrificios a los particulares que los mismos no se encuentren obligados a soportar, así como estímulos, subsidios, desgravaciones, propias de la actividad de fomento de la Administración y el respeto al derecho de defensa de los demandados.

Las decisiones se diferencian de la acción por cuanto la acción es un suceso que puede imputarse a un sistema, mientras que la decisión es elección entre alternativas. Al variar la constelación de alternativas visibles, cambia también la decisión.

En el sistema de Gestión Ambiental las acciones también tienen particularidades propias. La ética de las acciones se analiza desde la idea de ecología de la acción, provista por Edgar Morin, La ecología de la acción significa que cuando se inicia una acción esta se abre en un juego de interacciones en el ambiente cultural o social. Este juego sin embargo puede cambiar la dirección de la acción e incluso volverla en un sentido contrario. Muchas veces en la historia las intenciones han traído consecuencias contrarias a su origen. Es necesario entonces considerar las varias consecuencias de la acción. Para considerar la acción hay que considerar dos polos, el de la intención y el de los resultados, siendo indispensable la estrategia tanto en la toma de decisiones como en el control sobre las consecuencias de la acción (Morin, 2.005) ya que la Gestión Ambiental se enfrenta con las incertidumbres del desarrollo tecnológico y de los fenómenos naturales.

Ello plantea problemas de conocimiento, de decisión pública y de cómo gestionar y distribuir los recursos. Esta complejidad pone en cuestión los dogmas centrales del derecho administrativo: la responsabilidad individual queda desplazada por la responsabilidad colectiva, los conceptos jurídicos dejan su lugar a tipos o estándares normativos. Entre la Administración y los ciudadanos actúan la opinión pública y las asociaciones. Se hacen necesarios acuerdos previos. Actuaciones informales, surgen como consecuencia de las exigencias objetivas que plantea la protección del medio

inmediata del arrojamiento de vinaza al río así como distintas obligaciones a la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia, al Siprosa y a Gendarmería

ambiente y representan la evolución propia de ciertas ramas del Derecho administrativo (Schmidt-Assmann , 2.003: 130-135).

La Gestión Ambiental debe adaptarse a los cambios en las funciones del Estado abierto a las metas sociales y a la protección de los recursos naturales, y asumir el riesgo y la incertidumbre de situaciones en las que no se puede calcular la probabilidad de que se produzca una variante conocida o en las que ni siquiera es predecible el curso de los acontecimientos o sus consecuencias.

Por ello, esta gestión demanda nuevas formas de comunicación entre la Administración, los expertos, las empresas y la opinión pública para lo cual es necesario crear nuevas condiciones de carácter organizativo-institucional ((Schmidt-Assmann , 2.003: 177).

El sistema de Gestión Ambiental integrado por decisiones y acciones constituye una unidad global, organizada e interdependiente cuyo conocimiento se realiza a través de un circuito relacional entre las partes y el todo, propio del pensamiento complejo (Schmidt-Assmann , 2.003: 19-20) que desarrolla un pensamiento de propósito general, y es un camino para construir la concepción del Desarrollo Sostenible desde la óptica de la sustentabilidad (Mateo Rodríguez).

Precisamente, la sustentabilidad es el límite de sentido del sistema de Gestión Ambiental.

La sustentabilidad como concepto va más allá del desarrollo sostenible desarrollado a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1.972 que marcó el límite del crecimiento.³ Se considera al desarrollo sostenible como un concepto insuficiente ya que se necesita una noción más rica y compleja de desarrollo, que sea no sólo material sino también intelectual, afectiva, moral...”(Morin, 2004 :67).

En el discurso del desarrollo sostenible predominan los intereses económicos (mantener el crecimiento de la economía) y políticos (mantener las ventajas de los países y grupos más poderosos), por sobre el ecológico y el social. En lo ecológico no llegan a plantear reducir la extralimitación del modelo de producción y consumo y usar

³ La meta del “Desarrollo Sostenible” se impuso internacionalmente como concepto a partir del Informe Brundtland “Nuestro Futuro Común” (1987), coordinado por Gro Harlem Brundtland en el marco de las Naciones Unidas siendo igualmente reconocido en Río de Janeiro 1.992.

recursos naturales bajo la tasa de reposición de la naturaleza; y en lo social no se proponen eliminar la desigualdad que genera pobreza y miseria a la mayor parte de la humanidad; en su lugar se diseñan políticas de corte asistencialistas, como la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria, etc.(Giobellina, 2.011 :82).

Personalidades del ambientalismo internacional como Frei Betto, teólogo y escritor brasileño, tienen una mirada negativa sobre el desarrollo sustentable, Nicolo Gligo, Director del Centro de Análisis de Políticas Públicas de la U. de Chile y Coordinador del Informe sobre el Estado del Medio Ambiente de Chile, advierte que el Desarrollo sustentable tiene tantas interpretaciones como voluntades políticas para manejar el medio ambiente. (Gisen, 2012.)

Hay una toma de conciencia y una reacción en contra del desarrollo sostenible en tanto este mantenga el modelo de acumulación y de poder o prepotencia tanto contra los pueblos como contra la naturaleza.

La sustentabilidad deseada, en cambio, tiene origen en una nueva concepción ética del Hombre frente a la Naturaleza (Walsh, 2000:2).

Tiene una dimensión material que hace a la viabilidad ecológica de la evolución humana y se traduce en políticas y acciones tendientes a mitigar los efectos antrópicos o a la conservación de los recursos naturales y una dimensión axiológica que se vincula a la equidad, esto es, a las posibilidades fácticas de acceso a los recursos naturales y a la participación en los beneficios colectivos o individuales que provienen de la calidad del ambiente (Walsh, 2000:2-4).

En Río de Janeiro 1992 se trabajó sobre la aceptación del cambio climático y el concepto de Desarrollo Sostenible.

En Río 2.012 veinte años después, la agenda se centra en la equidad, en afrontar la pobreza, en la transición hacia una economía verde que proteja la salud del medio ambiente, la protección de los océanos, los recursos hídricos, el uso de los bosques, en la mejora de la calidad de vida y de la eficacia de las ciudades, así como en el uso de energías renovables.

Para David Smith, representante de la ONU⁴, el desarrollo sostenible (sustentabilidad) no es una opción. El mundo necesita soluciones justas, coordinación internacional, fondos verdes, que los países ricos ayuden a los países pobres.

⁴ Conceptos expresados en la conferencia del Colegio de Abogados de Tucumán, del día 04 de junio 2.012.

Para otros, la nueva Cumbre de la Tierra viene oficialmente forzando principios e instrumentos, bajo el concepto de la “economía verde”, que explícitamente orientan las negociaciones en el sentido de la profundización del modelo de mercantilización de la naturaleza y el ambiente. El elemento clave de la economía verde es la valorización económica y la transabilidad de los llamados “servicios ambientales”, ofrecidos gratuitamente por la naturaleza, como la disponibilidad de agua, alimentos y plantas medicinales, la captura de carbono, la regulación climática, la prevención de desastres y hasta se menciona a la cultura y el conocimiento de pueblos indígenas (Giesen, 2012)

La postura de nuestro país en Río +20 es en contra de la economía verde ⁵ por considerar que la categoría de Economía Verde no está dirigida a naciones en vías de desarrollo toda vez que exige un nivel de tecnología que sólo tienen países como los de la Unión Europea y funciona como barrera comercial encubierta.⁶

Se advierte que la construcción teórica hacia un modelo de sustentabilidad ambiental y social, tiene relación con dos grandes desequilibrios: la relación de la humanidad con el planeta y con la naturaleza (cambio climático, exterminio de especies,

⁵ Comunicado por la Subsecretaria de Planificación y Política Ambiental Silvia Révora el sábado 19-05-2012 en el portal DERF Agencia Federal de Noticias

⁶ Asimismo las conclusiones de "Jóvenes por un ambiente sustentable-Hacia Río+20", del que participaron también el secretario de Coordinación de la Jefatura de Gabinete, Facundo Nejamkis, y el legislador porteño del Frente para la Victoria, Juan Cabandié expresa que "Concebimos al ambiente no sólo como la protección del patrimonio natural o como el resultante de las relaciones de la sociedad y la naturaleza, sino centralmente como el derecho de todos los argentinos y argentinas a una calidad de vida que solamente puede ser alcanzada si el Estado es garante del interés público a través de medidas que logren una mayor equidad social y ambiental". La declaración también se refiere a la necesidad de "evitar `medidas proteccionistas verdes´ que constituyan restricciones encubiertas al comercio, particularmente contra las exportaciones al comercio de los países en desarrollo". El documento fue firmado por distintas agrupaciones como La Cámpora, el Movimiento Evita, Kolina, el Partido Comunista Congreso Extraordinario, JP Descamisados, el Peronismo Militante, Tupac Amaru, JP Identidad, Fuerza Militante, Peronismo 26 de julio y Nuevo Encuentro, entre otras.

<http://www.derf.com.ar/>

contaminación...), y también la relación entre pueblos y naciones o entre grupos con poder de apropiación de riquezas y recursos y otros que sufren las consecuencias de esa desigualdad (Huella y Deuda Ecológica, países enriquecidos y países empobrecidos, clases sociales o desigualdad de género, etnia, religión...). En ambos casos se evidencia una acción extralimitada, desigual e inequitativa, donde hay abusos, existen daños y sufrimientos tanto en ecosistemas, como en poblaciones humanas. De la reunión de las dos situaciones surge lo que se identifica como Huella (o Pisada) Ecológica y Social (Giobellina, 2011:175).

La sostenibilidad entonces debiera evitar el abuso⁷, estableciendo parámetros de análisis en cada caso concreto. Se ha dicho por ejemplo que cualquier sociedad en vías de desarrollo debe lograr sus objetivos económicos, sociales y ambientales de modo simultáneo (Etchegaray, 2005: 478). Para ello, tales objetivos deben estar claramente establecidos por el consenso social.

La Gestión Ambiental tiene distintos fundamentos teóricos según el país de que se trate. En los países subdesarrollados, con fundamento en el modelo neoclásico de la economía, la acción del estado en la gestión ambiental tiende a ser la de un “facilitador” de modo que los inversionistas interesados en la región vean la gestión ambiental como una oportunidad de agregar valor, ganar en ventaja competitiva, hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles y generar crecimiento económico. Para el modelo crítico, en cambio, la sostenibilidad se puede alcanzar solo con la satisfacción de las necesidades de los individuos. Como modelo ideal, la “buena gobernabilidad ambiental” enfatiza el rol de los mercados competitivos, los gobiernos responsables de la administración de los recursos naturales y el medio ambiente y la participación de la ciudadanía organizada, todo fundado en los principios de pluralismo, rendición de cuentas y transparencia.

Los instrumentos esenciales desarrollados por este modelo son: a) Los incentivos económicos regulados; b) La participación ciudadana, c) Los nuevos arreglos institucionales para la implementación y exigencia de la normativa ambiental (BID, 1996).

⁷ Como idea rectora me parece interesante el siguiente contrataste: “Prepotencia, mesianismo e individualismo. Levedad, consenso y red” (JAULA BOTET José A:2002:37)

El Estado, en este modelo, es considerado como el vigilante o responsable prioritario del mantenimiento de un ecosistema sostenible, en todos los niveles administrativos y durante todas las fases del proceso de administración ambiental. Como subclasificación complementaria de este modelo encontramos el concepto de sostenibilidad institucional que consiste en la idea de que, para lograr el desarrollo ambiental, económica y socialmente sostenible, las instituciones que lo promueven deben ser en sí mismas sostenibles. Si las instituciones son inestables o están dotadas en forma inadecuada, los mandatos de desarrollo económico, protección ambiental y bienestar social no pueden ser realizados. (Etchegaray 2.005:486-487).

La Administración del Ambiente Humano puede ser:

1-Mundial: FAO, UNESCO, Banco Mundial, programa UNEPO (Naciones Unidas para el Ambiente Humano).

2-Continental o Regional: En América, la OEA, la CEPAL, el BID y los organismos del MERCOSUR.

3-Bio o plurinacional: por ejemplo CIC (Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata), Comisiones Mixtas Internacionales de Salto Grande, etc.

4-Nacional: concurrentes con los gobiernos provinciales en los problemas ambientales que hagan al fomento del desarrollo de las Provincias.

5-Provincial: Los organismos responsables de los poderes ambientales no delegados a la Nación. En la administración provincial hay entidades descentralizadas con competencia específica en materia de irrigación, obras sanitarias, energía eléctrica, etc.

6-Municipal: Organismos que ejercen poderes ambientales delegados por las Constituciones y leyes provinciales a sus respectivas municipalidades.

7-Interjurisdiccionales (Reca, 2.002: 45)

En cuanto a cómo se organiza dentro de la administración del Estado el sistema de Gestión Ambiental, se distinguen modelos de organización vertical y modelos horizontales.

En el modelo vertical, por ejemplo el de Ministerio, la responsabilidad final de formular y dirigir la política ambiental nacional se concentra en una entidad que se constituye como la máxima autoridad en la materia. Muchas veces tiene también funciones de ejecución de las políticas ambientales, de coordinación y promoción, en el ámbito nacional, de las políticas ambientales que formulan (Etchegaray, 2.005:488).

En el modelo horizontal por ejemplo el de la Comisión no existe una autoridad única ambiental sino una figura coordinadora cuya labor es lograr que cada institución del

gobierno incorpore dentro de su funcionamiento regular la variable ambiental en las políticas, normas y acciones de su competencia.

El principio orientador del modelo de la Comisión es considerar que cada uno de los actores de la sociedad debe asumir la responsabilidad de desarrollar sus actividades de una forma que sea ambientalmente sostenible.

El enfoque sistémico en la gestión del ambiente se encuentra en: 1) los Consejos Consultivos de Desarrollo Sostenible: generalmente formados por representantes gubernamentales y no gubernamentales y por miembros del sector productivo y de la sociedad civil.⁸; 2) los Comités Técnicos Intersectoriales y; 3) Unidades ambientales sectoriales vinculadas a distintas instituciones del gobierno central de los países. (Etchegaray, 2.005:489-490)

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

1) La Gestión Ambiental, como sistema, se distingue del entorno por su función ordenadora y protectora del ambiente el cual es entendido como un gran sistema comprensivo de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y en un momento determinado que influyen en la vida del ser humano y en las generaciones venideras (Johnson y otros, 1.997:581-589)

2) El límite de sentido del sistema de Gestión Ambiental es la sustentabilidad entendida ésta como una noción más rica del desarrollo sostenible que incluye contenidos éticos como el acceso y la distribución equitativa de los recursos no solo materiales sino intelectuales, estéticos, afectivos.

3) Organización institucional del sistema en Argentina: El modelo vigente es vertical aunque no tiene nivel de Ministerio ya que la responsabilidad de la política ambiental descansa en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable dependiente de la Jefatura de Gabinete de la Nación. En Tucumán tenemos la Secretaría de Estado de Medio Ambiente que depende del Ministerio de Desarrollo Productivo.

En cuanto al enfoque sistémico encontramos en Argentina, por ejemplo, los comités de cuencas hídricas creados por Ley 25.688 con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las mismas (art. 4) el Consejo Federal de Inversiones, la Comisión

⁸ El caso de Brasil es más reconocido en América Latina que coincide con una sociedad civil de fuerte presencia en las decisiones públicas.

Técnica Interprovincial del Río Colorado, La Comisión Mixta para la Contaminación Hídrica del Gran Buenos Aires, el Consejo Federal de Medio Ambiente COFEMA. Las Unidades Ambientales no existen como tales en nuestro país, pero sí algunos Ministerios como el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación cuentan con distintos programas dedicados a la cuestión ambiental. También en el Ministerio de Desarrollo Social hay organismos como el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas que tiene, entre sus objetivos, la preservación al ambiente natural y cultural de las comunidades indígenas en los planes de desarrollo. En el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva hay una Comisión Asesora sobre Biodiversidad y Sustentabilidad y en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, dependiente de la Subsecretaría de Política Exterior hay una Dirección de Asuntos Ambientales. En la Provincia de Tucumán, dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo encontramos a la Secretaría de Medio ambiente y dependiente de la misma a la Subsecretaría de Protección Ambiental Dependiente del Ministerio de Economía encontramos a la Secretaría y Subsecretaría de Obras Públicas y, dependiente de esta última al SEPAPYS Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento, la Dirección Provincial del Agua, la Dirección de Arquitectura y Urbanismo, la Dirección de Vialidad. A nivel de los Municipios, estos tienen otorgada competencia ambiental por el art. 134 de la Constitución Provincial. Sin embargo, actualmente solo tienen el poder de policía en el control de la higiene y salubridad de las actividades productivas y servicios, la responsabilidad en la recolección y disposición final de los residuos y el planeamiento estratégico de la ciudad ya que la competencia ambiental ha sido restringida por aplicación de los sucesivos Pactos Para el Crecimiento celebrados entre el Gobierno Provincial y los Municipios⁹ que centralizan en la Provincia la Evaluación

⁹ Los Pactos se celebran desde el año 2.000 entre el Gobierno de la Provincia y los Municipios con el principal objetivo de cubrir las planillas salariales municipales, a cambio de fuertes restricciones a la capacidad de decisión de los mismos.

de Impacto Ambiental, una de las principales herramientas previstas en la ley 25.675 para la protección del ambiente.¹⁰

4) En nuestro país la Gestión Ambiental se encuentra basada en el concepto de desarrollo sostenible con más énfasis en el desarrollo pero con conciencia, al menos en algunos grupos con voz, de la necesidad de lograr mayor equidad social y ambiental aunque estos conceptos son muy generales y requieren del análisis en cada caso concreto.

5) En países como el nuestro, en vías de desarrollo es escasa y limitada a temas muy específicos la preocupación ciudadana por los valores ambientales.

6) En la Provincia de Tucumán, a nivel estatal la preocupación ambiental está reducida más a cumplir con una formalidad que a la protección del ambiente. Ello se patentiza, a nivel de organización, en la dependencia absoluta que las decisiones ambientales tienen respecto de la Economía y el Desarrollo Productivo, bajo cuya órbita se encuentran y en la centralización que el Poder Ejecutivo ha impuesto respecto de la Evaluación de Impacto Ambiental al forzar la renuncia de los Municipios al ejercicio de esa competencia. De allí que la capacidad de los mismos está reducida al control con un estrecho margen para la decisión.

CONCLUSIONES

Para tratar los problemas que plantea la Gestión Ambiental desde un paradigma complejo que, en primer lugar, establezca si la decisión o la competencia está implicada en el sistema de Gestión del Ambiente; en segundo lugar, la distinga y valore en su individualidad y por último la conjugue con el resto del ordenamiento, es necesario desarrollar aptitudes, nuevas destrezas para percibir, sintetizar, identificar los patrones, saber mirar, saber escuchar (PESCI Rubén, 2002:130). Ello exige preparación y entrenamiento.

La efectividad de la Gestión Ambiental para incorporar la dimensión ambiental a los distintos sectores depende, en gran parte, de la voluntad de las autoridades y del grado de conciencia y presión que tiene la sociedad civil (Esaín,

¹⁰ Asimismo las normas urbanísticas municipales en varias oportunidades han sido excepcionadas por los Concejos Deliberantes para permitir emprendimientos en contra de sus disposiciones y de la voluntad del Ejecutivo Municipal. Por ejemplo, en San Miguel de Tucumán, la instalación de un supermercado en pleno casco histórico o la instalación de cocheras en los pulmones de manzanas que finalmente fue derogada.

2.008:492) por lo que es necesaria la formación de una masa crítica que conjugue las políticas de desarrollo económico con el paradigma de la sustentabilidad cuyos contenidos se deben llenar en cada caso concreto, asegurándonos que no exista abuso o prepotencia en contra de la naturaleza, las comunidades o las personas y estableciendo índices o parámetros que midan el beneficio e identifiquen a los beneficiarios. No olvidemos que “La idea, el concepto y la práctica de la sostenibilidad y del desarrollo sostenible adquieren su validez si van acompañados de las dimensiones de justicia y equidad” (CELECIA John: 2022:19) y que, tal vez, el mayor problema que enfrentamos no sea la escasez de los recursos sino su distribución.

BIBLIOGRAFIA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2.005) *Gobernar las Metrópolis*, Universidad de Alcalá de Henares Editores: ROJAS Eduardo- CUADRADO MOURA Juan R.- FERNANDEZ GÜEL José Miguel, Washington DC.

BARLOCCI Alberto “mirada global.com” *Revista On Line Para Latinoamérica*
http://www.miradaglobal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1506%3A%20existe-una-cuestion-ambiental&catid=32%3Aecologia&Itemid=36&lang=es

BELADIEZ ROJO Margarita (1994) *Los Principios Jurídicos*, Tecnos, Madrid.

BESTANI Adriana (2.008) “El principio de precaución” *Articulación de las competencias ambientales en Nación y en las Provincias del NOA*, Edunt, Tucumán.

CARVALHO Isabel Cristina M (1.999) “la cuestión ambiental y el surgimiento de un campo educativo y político social” *Tópicos En Educación Ambiental* 1 (1),
<http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/ea/descargas/carvalho02.pdf>

CELECIA John (2.002) “Testimonio de una génesis” *De la prepotencia a la levedad*, CEPA/FLACAM, Bs.As.

DE LA VEGA MADUEÑO Ana María (2.006) “Los principios ambientales con especial referencia a la subsidiariedad y la solidaridad en los ordenamientos del Noroeste Argentino”, Seminario Octubre 2.006 Proyecto Ciunt 26/L30 Tucumán.

DIAZ RICCI Raúl Marcelo (2.004) Tesis Doctoral “La cooperación en los Estados descentralizados (un estudio de derecho argentino y español)”, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, España.

DRNAS DE CLÉEMENT, Zlata – REY CARO, Ernesto J.- STICCA, María A. (2.001) “Codificación y comentario de normas internacionales ambientales, vigentes en la República Argentina y en el Mercosur”, *La Ley*, Bs.As.

ESAIN, José Alberto (2.008) *Competencias Ambientales: el sistema federal ambiental. Fuentes distribución y alcance de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales presupuestos mínimos de protección* Abeledo Perrot, Bs. As

ETCHEGARAY Alberto (2.005) “Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades de América Latina” *Gobernar las Metrópolis*, Editores: ROJAS Eduardo- CUADRADO MOURA Juan R.- FERNANDEZ GÜEL José Miguel, Washington, Alcalá de Henares, España.

GIESEN Eduardo, 05 de junio 2012, Plataforma hacia Río+20 Chile
<http://rio20.net/iniciativas/rio20-entre-el-capitalismo-verde-y-la-defensa-de-los-bienes-comunes>

JAULA BOTET José A (2002) “FLACAM una nueva alternativa” *De la prepotencia a la levedad*, CEPA/FLACAM, Bs.As.

JOHNSON, D.L/ AMBROSE S.H., T.J /BASSETT, M / BOWEN, D./ CRUMMEY, J.S/ ISAACSON, D.N/ JOHNSON, P./LAMB,M/ SAUL, and A.E. WINTER-NELSON (1997) Meanings of environmental terms. *Journal of Environmental Quality* 26,USA

JONAS Hans, (1.975) *El Principio de Responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica* Herder, Barcelona ([www.alcoberra info/V1/jonas0.htm](http://www.alcoberra.info/V1/jonas0.htm))

LASAGABASTER HERRANTE Iñaki/ GARCIA URETA Agustín/ LASCANO BROTONS Iñigo (2.004) *Derecho Ambiental Parte General*, IVAP, Oñati,

MORIN, Edgar (2004) *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, Nueva Visión, Bs.As.

MORIN Edgar (2.005) “La complejidad de la ética” Iniciativa Socialista 76, entrevista de Manuel Feliú Giorello www.inisoc.org

PIGRETTI Eduardo A(2.004) *Derecho Ambiental Profundizado*, La Ley, Bs. As.

PESCI Ruben (2.002) “La concepción proyectual del ambiente” *De la prepotencia a la levedad*, CEPA/FLACAM, Bs.As.

MATEO RODRÍGUEZ José M. “ La cuestión ambiental desde una visión sistémica”
[1http://www.manizales.unal.edu.co/modules/unrev_ideasAmb/documentos/IAedicion2Art01.pdf](http://www.manizales.unal.edu.co/modules/unrev_ideasAmb/documentos/IAedicion2Art01.pdf)

RECA Ricardo Pablo (2.002) *Derecho Urbanístico V-II El Ordenamiento Territorial*, La Ley, Bs. As.

SCHMIDT-ASSMANN Eberhard (2.003) *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema, objeto y fundamentos de la construcción sistémica*, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid.

WALSH Juan Rodrigo (2.000) “El ambiente y el paradigma de la sustentabilidad” en *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, Fondo Editorial de Derecho y Economía, LA LEY, Bs.As,