

Título: Instrumentos de política y gestión ambiental: algunas reflexiones a diez años de la sanción de la ley 25.675

Autor: Marchesi, Guillermo

Publicado en: RDAmb 31, 01/07/2012, 111

Cita Online: AR/DOC/8663/2012

Sumario: I. Introducción.— II. Ordenamiento ambiental del territorio.— III. Evaluación de impacto ambiental

#### I. Introducción

En el mes de noviembre venidero se estarán cumpliendo diez años de la sanción de la Ley General del Ambiente 25.675. Y con ese motivo como elemento inspirador y realizando una actividad revisionista, me he propuesto reflexionar respecto de algunas cuestiones incluidas en la ley y destacar lo que, al menos a mi criterio, han sido en algunos casos avances y en otros, modificaciones de los instrumentos de política y gestión ambiental.

Puntualmente, trataremos dos de los instrumentos enumerados en la ley 25.672, que son aquellos contenidos en los incs. 1° y 2°, art. 8°, definidos como ordenamiento ambiental del territorio y evaluación de impacto ambiental.

Hemos elegido estos dos sin entender que tengan ningún tipo de prevalencia respecto de los demás enunciados e incluso de aquellos que no han sido enumerados en la ley y que verdaderamente existen, porque, a nuestro criterio, son los que mayores transformaciones y mayor aplicación han tenido a lo largo de estos diez años de vigencia de la ley.

Como bien menciona Luis O. Andorno, "se ha señalado con acierto que es dable observar en la actualidad un fenómeno generalizado de concientización de los gobiernos por la problemática del medio ambiente. La tensión entre el desarrollo industrial de las comunidades organizadas y la necesidad de preservar el medio ambiente late en los cuerpos normativos tanto constitucionales como legales y reglamentarios que están hoy siendo revisados en casi todos los países" [\(1\)](#).

Y ese proceso revisionista por parte de los Estados, en nuestro país no ha sido ajeno.

En 1994 y con la reforma de nuestra Constitución Nacional se determina el rango jerárquico de protección al ambiente, como una obligación común a todos los habitantes.

Al decir de Néstor Cafferatta, "entendemos que el derecho ambiental se inscribe dentro de la órbita de los asuntos sensibles al interés social. En el orden privado, avanza el orden público en numerosas situaciones ambientales. Y que el derecho ambiental exhibe como ningún otro derecho una interrelación estrecha entre la normativa pública —constitucional, penal, administrativa— y privada —civil, comercial, derecho del consumidor—" [\(2\)](#).

Por lo expuesto es que el Estado tiene una obligación indelegable, impuesta por mandato constitucional, de garantizar el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; además de tener el deber de preservarlo.

Tal obligación ha tenido su correlato normativo en las disposiciones de la ley 25.675, y las posibilidades de cumplimiento de las mandas establecidas constitucionalmente son viabilizadas por los denominados instrumentos de gestión y política ambiental.

Estos instrumentos no sólo son potestades exclusivas del Estado. Se aplican de igual manera por parte del sector privado, en aras de una más eficiente y adecuada gestión de la actividad en relación con el entorno y los recursos naturales.

Muchas industrias incorporan instrumentos de gestión ambiental que les permiten desarrollar sus procesos productivos, en perfecta armonía con las normas de protección del medio ambiente y los recursos naturales.

En este sentido podemos decir que existen dos grandes grupos de instrumentos de gestión ambiental. Un primer conjunto de instrumentos "tradicionales" que se basan en leyes o reglamentaciones dictadas por el poder público que buscan modificar el comportamiento de los agentes económicos en materia de emisiones. Estos instrumentos suponen una relación jerárquica entre el "regulador" y el "regulado", donde el primero puede imponer objetivos e instrumentos de políticas al segundo.

El segundo conjunto es de instrumentos "nuevos", que implican una forma diferente de influir en el comportamiento de los agentes en materia ambiental. En particular, el "regulado" juega un rol mucho más activo en la definición de objetivos ambientales y en los medios para alcanzarlos.

Estos instrumentos han sido desarrollados por los gobiernos para responder a los nuevos desafíos de política ambiental (el desarrollo y la adopción de productos y procesos más limpios, el reciclaje de residuos, la reducción de las emisiones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero y el control de ciertas sustancias tóxicas sólo recientemente incluidas en la agenda de política ambiental). Incluso existen iniciativas de este tipo que son desarrolladas por el sector privado sin intervención pública, p. ej., para la certificación de los procesos de gestión ambiental de las empresas o sus productos. Dicha certificación puede otorgar beneficios al sector industrial ya sea en términos de mejoras en su imagen pública o respecto de oportunidades para diferenciar sus productos como "ecológicos".

Las normas con estándares de producción en función de la utilización racional de recursos naturales o del tipo de responsabilidad social empresaria son claras muestras de instrumentos de gestión ambiental aplicados por el sector privado.

Pero, en este caso, pretendemos referirnos al primer grupo de instrumentos, que en nuestro caso son los establecidos en el art. 8º, ley 25.675, que pretende plasmar los esfuerzos políticos que el Estado debe realizar para la protección del ambiente y que, además, son las directrices en las que deben basarse la construcción de políticas públicas en torno al tema.

En este sentido, y sólo por mencionar un solo aspecto, muchas veces existen intereses contrapuestos que el Estado podrá intentar solucionar aplicando este tipo de instrumentos a las decisiones que finalmente adopte.

El más común de los conflictos es aquel que se da entre vecinos de un mismo lugar o bien entre vecinos de un determinado lugar y una industria radicada en la misma zona, debido a la actividad de uno y las molestias ocasionadas a los demás. En este tipo de conflictos, un principio de solución está dado por la adecuada aplicación de los dos instrumentos de gestión y política ambiental que hoy analizaremos, el ordenamiento territorial y la evaluación de impacto ambiental.

Como claramente enseña Ricardo L. Lorenzetti, "...el conflicto actual es entre la empresa y la sociedad. ¿El daño al ambiente debe ser soportado por la empresa o por la comunidad? ¿Cuál es la relación con los consumidores? ¿Cuál es su vinculación con el mercado? Toda actividad tiene también un costo, que cuando lo soportan los terceros, es una externalidad negativa. El legislador debe decidir si ese costo lo asume la comunidad entera o bien lo internaliza la empresa. Con referencia al impacto al medio ambiente el Estado puede prohibir la instalación de empresas que dañen al ambiente; o puede exigir a éstas que demuestren que no causan perjuicios, como requisito para su instalación; o puede dejar que los detrimentos se produzcan y luego obligar a indemnizar; y en este último caso puede hacer que la empresa sea responsable o bien difundir el costo entre toda la comunidad. Estas medidas representan diversos grados de solución del conflicto entre la propiedad empresaria y la protección ambiental..." (3).

## II. Ordenamiento ambiental del territorio

En un esquema donde se busca un desarrollo sustentable y armónico del medio físico, el ordenamiento ambiental del territorio y la planificación son claves para el diseño de las políticas públicas. Inclusive, este instrumento de gestión ambiental es un arma de solución muy interesante para la solución de conflictos de vecindad derivados del uso de la propiedad y, sobre todas las cosas, en relación con el desarrollo de la actividad empresarial en el marco urbano.

Juan Rodrigo Walsh destaca que "...la toma de conciencia respecto de la importancia del ordenamiento territorial como instrumento para el desarrollo sustentable ha sido acompañada por un giro conceptual desde una visión estática del uso del suelo abocado al análisis de las restricciones administrativas al derecho de propiedad hacia una concepción dinámica del ordenamiento territorial, como una herramienta para alcanzar metas mucho más ambiciosas. En esta visión amplia de la planificación territorial se encuentran objetivos tales como el desarrollo económico equilibrado o la promoción de las economías regionales que, por circunstancias históricas o políticas diversas, han quedado al margen del crecimiento y desarrollo económico y de los imprescindibles procesos de inversión pública o privada en infraestructura y equipamiento..." (4).

Y es que, como ya advertía Juan Carlos Cassagne en un artículo escrito en 1986, "...no ha de olvidarse tampoco que el intenso proceso de industrialización de la primera mitad de este siglo ha contribuido, en ciertos lugares, a una aceleración de los movimientos de concentración urbana ocasionando la ruptura del equilibrio territorial no sólo con los medios rurales sino también con los pequeños pueblos de provincia. Este hecho de las aglomeraciones, advertido tempranamente por Ortega y Gasset, constituye, en algunas grandes ciudades, como México, Buenos Aires y Río de Janeiro, un problema mayúsculo, imposible de resolver sin el auxilio de la planificación, que debe procurar una conciliación entre los aspectos conservativo y evolutivo del urbanismo, fijando claramente el papel de iniciativa privada. En nuestro país, el desarrollo de la ciudad de Buenos Aires no parece detenerse en sus límites territoriales, ya que a su alrededor se han instalado poblaciones que la continúan

física, social y económicamente. Frente a este panorama es evidente que entran en crisis las concepciones provincialistas y municipalistas de antaño que auspiciaban una competencia exclusiva de las entidades locales para regular lo atinente al urbanismo, mediante el ejercicio del llamado poder de policía y sus actos de aplicación... la superación de los problemas actuales exige apelar a otras técnicas organizativas que van desde la articulación de nuevas estructuras de planeamiento y ejecución hasta la participación de los entes locales en los órganos de la Administración central o descentralizada del Estado Nacional..." (5).

Ante este escenario, el ordenamiento ambiental del territorio transita por dos o tres posibles escenarios. En primer lugar, servirá de amalgama entre el desarrollo socioeconómico y la protección del medio ambiente, en tanto este último esté compuesto por recursos naturales y culturales. En el caso descrito, sin dudas debemos entender un ordenamiento territorial dinámico y cambiante de acuerdo con la evolución de los lugares.

En una segunda instancia debemos pensar, sin dudas, que dicho proceso de ordenamiento debe ser ampliamente participativo. En la actualidad, esta visión del ordenamiento del territorio como una mera herramienta técnica para diseñar los patrones de ocupación del espacio físico ha sido sustituida por una concepción mucho más participativa del proceso de planificación. Este cambio en la visión puede observarse en las actitudes más proactivas adoptadas por la justicia, ante las controversias ligadas al derecho urbanístico y a las normas en materia de ordenamiento territorial (6).

La participación ciudadana en la discusión de los planes de ordenamiento territorial es la forma más genuina de involucramiento de los ciudadanos en el diseño de lo que pretenden sea el lugar donde viven y desarrollan sus actividades.

Por último, el ordenamiento territorial servirá como herramienta para dirimir conflictos en el ámbito del derecho de la propiedad privada, al dejar de pensarse como meras restricciones al dominio, establecidas por el Estado, para pasar a ser verdaderas herramientas de solución de conflictos, fundamentadas en valores más altamente calificados desde lo social o lo moral, como son los valores ambientales.

En relación con lo mencionado precedentemente, notamos decididamente una evolución en la forma en que se desarrolla el ordenamiento territorial. El concepto moderno de urbanismo comprende, hoy día, la integralidad del ordenamiento territorial de un Estado ya que, como se ha dicho, "sólo, enfrentándonos al territorio con un criterio de totalidad es posible intentar que la vida del hombre en la tierra sea mejor. Sólo incorporando a la actividad de ordenación del territorio los más vastos objetivos es posible superar los graves problemas y hacer que la ordenación territorial sirva para el libre despliegue dentro de la comunidad" (7).

Y de esta forma hemos dejado de ver el ordenamiento territorial como una mera restricción al dominio, para pasar a verlo como una verdadera herramienta de gestión ambiental, que tiene en cuenta no sólo las actividades en las zonas urbanizadas, donde más comúnmente se aplicaban estas facultades administrativas, para pasar a diseñar planes de ordenamiento que prevean la integración de las zonas urbanas con las rurales y, además, comienzan a aplicarse de manera más asidua en las propias zonas rurales, donde se pueden generar mayores conflictos.

En las zonas rurales, la planificación y el ordenamiento confluyen en la situación de alentar las buenas prácticas en la tierra rural. El cuidado de éstas mediante prácticas sustentables o la prohibición de desmontes son algunas de las restricciones que se imponen, en aras de la protección de los recursos y del ambiente. Pero para que este proceso se realice de manera equitativa y justa, sin dudas el Estado debe tener una fuerte intervención en él.

Se debe comenzar a pensar en incentivos que finalmente hagan notar al dueño del suelo que la práctica sustentable es la mejor opción para él y, en definitiva, para todos.

De esta manera, las "externalidades" no son sólo soportadas por una sola parte, sino que éstas se convierten en positivas, toda vez que el incentivo permite que se realice una práctica sustentable sin perjuicios para nadie. De otra forma, los "viajeros gratuitos del ambiente" sólo disfrutan y aquel que realiza la buena práctica soporta la totalidad del peso de la externalidad.

Y a la par de estas definiciones, vemos el acompañamiento irrenunciable de la justicia, que ha dictado innumerable cantidad de resoluciones referidas a los procesos de ordenamiento y planificación.

Probablemente en las grandes urbes es donde encontremos la mayor cantidad de resoluciones judiciales relacionadas con el tema, debido a que los conflictos de vecindad, la utilización de la propiedad privada en las que se puedan ocasionar molestias o las restricciones de tipo administrativo son muy comunes en estos lugares.

Pero en una de las resoluciones de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, de la que me gusta decir que es una de las sentencias que integran la "trilogía de sentencias verdes" de nuestro Máximo Tribunal, junto con la causa "Villivar" y "Mendoza", es la causa "Salas, Dino y otros v. Estado de Salta", en donde se ha puesto

de resalto con mayor ahínco la importancia del ordenamiento territorial, singularmente en una causa donde está en juego la tierra forestal y no la urbana.

La apuntada resolución establece de manera coordinada lo dispuesto en una ley de presupuestos mínimos, en este caso, la ley 26.631 de Protección de Bosques Nativos y el principio precautorio.

Con la excelsa claridad a la que nos tiene acostumbrados nuestro Máximo Tribunal, en el considerando 5° de dicha resolución y en el momento de resolver cautelarmente lo solicitado por la parte actora, esto es, que se detenga el desmonte de bosques nativos en la provincia de Salta, nuestro Máximo Tribunal dispuso que "...cabe tener en cuenta que la propia provincia dictó la ley 7543 (BO del 26/1/2009, Adla 2009-A, 869) que establece las normas de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Salta, en virtud de la previsión contenida en el artículo 6° de la ley 26.331; es decir que admite la necesidad de regulación tuitiva, la que debe respetar presupuestos mínimos vigentes en el orden nacional. En la audiencia celebrada el 18 de febrero del corriente año, los representantes del Estado provincial expresaron que la tarea de confección de la cartografía y reglamentación de la ley local se encuentra en plena etapa de desarrollo. Al respecto, cabe destacar que el artículo 8° de esa ley fija plazo para que la Autoridad de Aplicación elabore el soporte cartográfico como instrumento de orientación y referencia, para la delimitación de las áreas que corresponden a las tres (3) categorías de conservación establecidas (muy alto, mediano y bajo valor de conservación). En ese contexto, al no existir una determinación precisa de las áreas que podrían actualmente ser categorizadas como sectores de muy alto o de mediano valor de conservación (arg. artículo 9°, ley nacional 26.331, y artículos 10 a 16 de la ley local 7543), frente a la vigencia de las autorizaciones otorgadas y a la falta de cartografía y de reglamentación de la ley local, se justifica plenamente una medida como la dispuesta en el considerando 3°..." (8).

Claramente, nuestro Máximo Tribunal entiende de vital importancia la aplicación de las normas de ordenamiento territorial, en este caso de los bosques nativos, a los efectos de poder llevar adelante una actividad sostenible y amigable con el ambiente, en términos de producción.

Es que, tal como hemos transcripto, la Corte justifica la medida adoptada en el considerando 3° (suspensión de autorizaciones de tala y desmonte) hasta tanto no se cumpla con el ordenamiento territorial de los bosques y se realice un evaluación de impacto ambiental acumulativa, instituto que desarrollaremos con alguna profundidad en los apartados venideros.

Insistimos, hay innumerables cantidad de resoluciones de instancias primarias y de cámara referidas al ordenamiento territorial como elemento valorizante al momento de proteger el ambiente, pero hemos querido destacar una resolución que marca un camino claro respecto de la importancia de este instrumento de gestión y política ambiental y que pone en acertada perspectiva la estrecha relación que existe entre éste y la intención por excelencia del derecho ambiental: la precaución.

### III. Evaluación de impacto ambiental

Mucho se ha escrito ya respecto de este instrumento de gestión ambiental, por lo que es el objetivo de estas líneas sólo destacar algunas particularidades y avances ocurridos en los últimos años.

Lo primero que debemos decir es que hoy no existe tipo alguno de discusión en torno a que todo tipo de actividad que suponga alguna forma de transformación, cambio o modificación de las condiciones naturales requiera ser observado bajo el prisma de la evaluación de impacto ambiental.

Como bien señala José A. Esain: "...El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) es el mecanismo legal por excelencia para prevenir los daños ambientales potenciales. Se lo exige antes del inicio o de la continuación de la actividad, y tiene por objeto comprobar los efectos nocivos que la misma pueda provocar sobre el medio. Luego de identificados se proponen medidas para mitigarlo, las que deberán ser aprobadas por la Administración. Como vemos es un proceso con matices diferentes. Pero también es una derivación de este principio de prevención ambiental..." (9).

En función de lo expuesto, el primer aspecto destacable del desarrollo de este procedimiento está dado por su enorme utilización en el proceso de toma de decisiones por parte de la Administración Pública. Es el procedimiento por excelencia que determina la realización o no de una obra o actividad, tanto que ésta sea llevada cabo por un privado como por el Estado mismo. Y es que al observarse la materialización del principio de prevención ambiental, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental supone un requisito indispensable al momento de aprobar, o no, cualquier tipo de actividad que pueda llegar a generar un impacto negativo en el ambiente, los recursos naturales y culturales.

Esto ha llevado a decir a Mercedes Díaz Araujo que "...el derecho ambiental plantea un desafío al derecho administrativo. La protección del ambiente no es una función aislada y autónoma del Estado, sino que es un aspecto de todas y cada una de las funciones de la administración. Así, una decisión administrativa en el plano

económico no será ambientalmente aceptable si permite un uso abusivo o irracional de los recursos naturales o genera externalidades negativas evitables que dañen algún elemento del ambiente. Actualmente se encuentra fuera de discusión la obligación establecida por las leyes ambientales de someter la realización de determinadas obras o actividades tanto de la Administración como de los particulares a un Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental como requisito previo para su autorización. En tales casos, la Evaluación de Impacto Ambiental configura un procedimiento administrativo obligatorio cuya omisión resulta contraria al ordenamiento jurídico. La actividad de la administración es reglada y por lo tanto su omisión contraría la legalidad del acto. Del mismo modo, en casos en que la decisión a ser adoptada por la Administración se encuentre sujeta a su discrecionalidad, la consideración previa de la protección del ambiente como un verdadero aspecto de la razonabilidad de la actuación de la Administración se torna un criterio necesario que posibilita el cumplimiento del mandato constitucional. La posibilidad de causar un daño ambiental violatorio del mandato constitucional de protección medioambiental o de las leyes especiales dictadas a tal efecto, torna indispensable la justificación previa a la emisión del acto por medio de un dictamen de que el daño ambiental no se producirá. Y este requisito resulta tan indispensable que forma parte de la causa misma del acto administrativo. Un nuevo panorama se abre al derecho administrativo. Esperamos que el ámbito judicial no se transforme en el ámbito de control obligado para obtener el cumplimiento de un mandato constitucional positivo de la Administración..." (10).

El aspecto que acabamos de señalar se ha tornado el punto de quiebre en innumerables casos en que se ha puesto en crisis la realización o no de determinadas actividades. Es frondosa la cantidad de resoluciones judiciales que se han pronunciado por la paralización o la no aprobación de determinadas obras por carecer, la decisión, de la motivación propia que debe tener y que viene dada por un adecuado proceso de evaluación de impacto ambiental. Y dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, un elemento sin dudas vital es la participación pública.

Entendemos que las audiencias públicas, mediante las cuales se canaliza el proceso de participación ciudadana, es uno de los aspectos que más ha evolucionado dentro del procedimiento. Hace un tiempo decíamos que debía garantizarse la participación ciudadana y que, a la par de ello, debía asegurarse también un adecuado acceso a la información pública ambiental para que dicha participación sea realmente efectiva y que lo que en las audiencias públicas se discuta, sea sustancial.

Hoy, a diez años de la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos 25.675 vemos con total satisfacción, que esta discusión se encuentra superada. Las audiencias públicas se han convertido en verdaderos lugares de debate donde se discuten con alto grado de rigurosidad los proyectos que se pretenden llevar adelante, tanto desde el sector privado como del sector público.

En función de lo expuesto, vemos también que el proceso de participación ciudadana y, más específicamente, la audiencia pública no pueden ser reemplazados ni sustituidos por ninguna otra actividad que se pueda haber llevado a cabo en el marco del procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental.

Y es que la posibilidad de tomar vista de las actuaciones administrativas, por ejemplo, o la actividad de adjuntar propuestas no reemplazan el formalismo de la audiencia.

En un caso resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, y al momento de hacer lugar al recurso extraordinario, el Máximo Tribunal sostuvo: "...También aciertan al señalar que resulta absurda la conclusión del sentenciante en cuanto tuvo por garantizada la participación ciudadana en el procedimiento, sobre la base de una supuesta abundancia de propuestas y formulaciones que se sucedieron en el expediente, ya que ello importa soslayar que tal intervención debe darse con posterioridad a la definición misma del proyecto, pues lo contrario conduciría a sostener que la ley pretende una participación sin conocer a ciencia cierta el proyecto a realizarse..." (11).

Lo mencionado reivindica la audiencia pública previa como elemento central en el proceso de toma de decisiones, formándose ésta con la debida participación ciudadana.

En la nota al fallo mencionado, que oportunamente tuve oportunidad de publicar, destacué también el presente párrafo de la resolución en comentario porque clarificaba de manera acabada el objetivo final de la participación ciudadana dentro del procedimiento: "...Las deficiencias instrumentales denunciadas respecto de este tramo del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental —que en el caso, se vinculan a la convocatoria que el Estado debe instrumentar imperativamente— son susceptibles de viciar el obrar de la Administración (conf. doct. B.64.464, sent. del 31/3/2004). Lejos de implicar una mera ortodoxia procesal vacía de sentido, tales recaudos constituyen el resguardo de un bien jurídico distinto al medio ambiente —aunque ligado a su protección— y su inobservancia se proyecta como una lesión al 'derecho a participar' que

subyace en el art. 41 de la Ley Fundamental, y que la Carta provincial plasmó expresamente en el art. 28 como deber del Estado de 'garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información, y a participar en la defensa del ambiente...' (12).

Lo expuesto pone de manifiesto la evolución antes señalada.

Comenzamos con una primera etapa en que las audiencias públicas aparecían como espacios para discusiones meramente técnicas, casi reservadas para especialistas, con información muy profusa pero en idioma rigurosamente específico, a una mutación en que la participación en las audiencias públicas se lleva a cabo de manera más numerosa, donde toda la población participa y expone sus posiciones y donde, finalmente, se lleva a cabo la tan mentada licencia social para la realización de proyectos y actividades.

No debemos olvidar que el carácter de estas audiencias públicas no es vinculante pero, sin lugar a dudas, cada día será más costoso para la autoridad administrativa llevar adelante proyectos que no cuenten con la licencia social otorgada a través de una audiencia pública.

Sobradas son las muestras de los conflictos que acarrea la toma de decisiones contra la voluntad de los vecinos de los lugares donde se realizan los proyectos aprobados.

Y el otro aspecto destacable en el avance del instrumento de la evaluación de impacto ambiental es el dado a partir de la jurisprudencia. Nuevamente debemos mencionar el caso "Salas" como uno de los pilares de la transformación.

En la causa mencionada, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso: "...Que la medida adoptada por esta Corte se funda en el principio precautorio contemplado en la Ley General del Ambiente 25.675 (art. 4°) que dispone: 'Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente'. En el presente caso se ha demostrado claramente que se otorgaron autorizaciones para la tala y desmonte tomando en consideración el impacto ambiental de cada una de ellas, pero no se ha efectuado ningún estudio relativo al efecto acumulativo de todas las autorizaciones. La tala y desmonte de aproximadamente un millón de hectáreas tendrá un efecto sobre el ambiente que no se puede ignorar y que, en palabras expresadas por el representante de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en la audiencia pública del día 18 de febrero del corriente año, seguramente será negativo. Por otra parte, los representantes del Estado provincial reconocieron, en la misma oportunidad, que muchas de las áreas en las que se autorizaron desmontes o aprovechamientos forestales, pueden ser ahora categorizadas como de alto valor de conservación en virtud de las disposiciones de los artículos 8° y 10 de la ley 7543 cuya reglamentación debía ser dictada a los sesenta días de su promulgación el 18/12/2008. Interrogados que fueron por el Tribunal acerca de qué ocurriría en tal caso, señalaron que podrían revocarse las autorizaciones, y eventualmente reparar o mitigar los perjuicios sufridos por quienes las hubieran obtenido, recurriendo para ello a aportes provenientes del 'Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos' creado por la ley 26.331 reglamentada recientemente mediante el decreto 91/2009 del 13/2/2009. Se configura entonces, una situación clara de peligro de daño grave porque podría cambiar sustancialmente el régimen de todo el clima en la región, afectando no sólo a los actuales habitantes, sino a las generaciones futuras. Este perjuicio, de producirse, sería además irreversible, porque no habría manera alguna de volver las cosas a su estado anterior. Existe, entonces, un peligro claro de daño irreversible y una ausencia de información relativa a dicho perjuicio. El principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten. Por el contrario, el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios. La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras. 3°) Que la aplicación del principio precautorio en este caso, obliga a suspender las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos mencionados hasta tanto se efectúe un estudio del impacto acumulativo de dichos procesos..." (13).

Claramente podemos observar la evolución, en este caso a partir de la jurisprudencia, del instituto en estudio, desde una visión más bien estática e individual, a una mucho más dinámica, que decididamente armoniza los principios de derecho ambiental con los instrumentos, generando adaptaciones de las figuras, que tienden a proteger de manera más adecuada el ambiente en su conjunto.

Por último, y para cerrar estas reflexiones, no queremos dejar pasar la oportunidad de mencionar que, en función de todo lo expuesto, cada vez adquiere mayor importancia la realización de la llamada evaluación ambiental estratégica. Ésta se sitúa en un estadio anterior a la evaluación de impacto ambiental antes descrita y también se diferencia de la evaluación de impacto ambiental acumulativa, configurando sin dudas un elemento de suma importancia al momento de delinear estrategias y tomar decisiones.

Al decir de mi amigo y colega el Dr. Gustavo Rinaldi, la definición de evaluación ambiental estratégica está dada por "...la Evaluación Ambiental de las tres P: es un proceso que se interesa en estudiar y analizar previamente los impactos ambientales y sociales involucrados en el diseño de políticas (ideas y guías para una acción), planes (conjunto de objetivos coordinados y programados en el tiempo para aplicar la política) y programas (conjunto de proyectos previstos en un área determinada)...". Para continuar diciendo que "es un instrumento 'para' la decisión; estrechamente asociada con el ordenamiento ambiental del territorio, actuando ambos en el campo de la planificación y de la prevención de riesgos y que evalúa la totalidad de las alternativas que se presenten, incluyendo los impactos acumulativos y sinérgicos sobre el ambiente que pueden provocar las políticas, planes y programas..." (14).

Con lo expuesto, claramente observamos la evolución del instituto desde un punto de partida más estático y focalizado sólo en una actividad, hasta una transformación que va desde la determinación de los impactos acumulativos de los proyectos a los análisis exhaustivos de los proyectos, planes y programas, lo que finalmente redundará en una mejor toma de decisión por parte del Estado y, a la postre, en una más efectiva aplicación de los principios de lo que hemos dado en llamar el derecho ambiental en expansión.

(1) Andorno, Luis O., "Aspectos constitucionales de la protección del medio ambiente", JA 1998-IV-930.

(2) Cafferatta, Néstor A., "Principios de derecho ambiental", JA 2006-II-1142.

(3) Lorenzetti, Ricardo L., "Reglas de solución de conflictos entre propiedad y medio ambiente", LL 1998-A-1024.

(4) Walsh, Juan Rodrigo, "El ordenamiento territorial como presupuesto mínimo de protección ambiental", LL 2005-D-1085.

(5) Cassagne, Juan Carlos, "Principios de la legislación urbanística", LL 1986-B-1041.

(6) Walsh, Juan Rodrigo, "El ordenamiento...", cit.

(7) Cassagne, Juan Carlos, "Principios de la legislación...", cit.

(8) In re "Salas, Dino y otros v. Estado de Salta y otros".

(9) Esain, José A., "De la prevención ambiental, los estudios de impacto ambiental y las medidas autosatisfactivas en el derecho ambiental provincial", LLBA 2003-148.

(10) Díaz Araujo, Mercedes, "El dictamen previo como parte de la razonabilidad del acto administrativo", LL 1999-D-632.

(11) In re "Rodoni, Juan Pablo y otros v. Municipalidad de Bahía Blanca".

(12) Marchesi, Guillermo H., "El procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la participación ciudadana como obligaciones de insoslayable cumplimiento", AbeledoPerrot, Buenos Aires, nro. 10, octubre 2011, p. 1139.

(13) In re "Salas, Dino y otros v. Estado de Salta y otros".

(14) Rinaldi, Gustavo, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Ambiental, Ushuaia, 2 al 4/12/2010.