

MEDIO AMBIENTE E INTEGRACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Carlos Augusto Paz

1. INTRODUCCIÓN

En 1994 se reformó, cumpliendo con los requisitos exigidos, la Carta Magna de la República Argentina. Dicha reforma no sólo afecta todo el ordenamiento jurídico, sino que muestra un país dispuesto a continuar por el camino democrático.

Dentro de este nuevo esquema podemos encontrar una serie de institutos que permiten vislumbrar un mayor acercamiento de la Argentina a los problemas del medio ambiente, brindando una mayor participación a la ciudadanía para el control y a la integración internacional.

De frente a la evolución que ha tenido el Derecho ambiental se puede apreciar que tiene una gran deuda con los consumidores, quienes a través de sus exigencias de consumo día a día son más responsables con respecto al conjunto de resguardos para el ambiente que deben garantizar los productos que consumen.

Esta exigencia que comienza en los países más desarrollados, donde el nivel de desarrollo les permite pagar un sobreprecio por productos ambientalmente sanos, se traslada a los países menos desarrollados por medio de barreras paraarancelarias a la importación de productos que no cumplen con los estándares máximos permitidos de contaminación, o con la incorporación de ciertos premios a los productos ecológicamente superiores, como el "Ángel Azul" en Alemania, la "Ecomarca" en Japón o "Elección medioambiental" en Canadá.

Este traslado del deber de control y de guía del progreso en el consumo pone de cabeza los conceptos básicos en los que se ha embebido durante siglos el derecho, como es el rol del Estado, ya que no es éste quien en adelante impulsará el progreso sino que van a ser las mismas leyes del mercado las encargadas de que se reactualicen los procesos y los productos. Este cambio sustancial en el motor de la evolución del bien común requiere nuevos mecanismos, los cuales deberán necesariamente tender a brindar una mayor capacidad de toma de decisiones a los consumidores, ya sea, dando mayor información sobre las condiciones del producto, el impacto ambiental que tiene su producción, etc. o brindando mayor capacidad de control, es decir que los ciudadanos sepan qué normas se cumplen y que es cierta la información que se brinda sobre los productos y sobre el impacto que éstos puedan causar y, finalmente, brindando más oportunidades de elección, como por ejemplo utilizando los

distintivos ecológicos que permitan que los consumidores puedan ir, paulatinamente, absorbiendo, a través de un sobreprecio, el costo de la conversión de la industria a un sistema no destructor del medio ambiente.

Esto no quiere decir que no sepamos que este tipo de barreras pueden llegar a ser utilizadas en forma discriminatoria para impedir que determinados productos no ingresen en el mercado nacional, de ahí que entendemos que este tema se encuentra fuertemente vinculado con el derecho internacional, pero obviaremos el análisis del mismo pues sería preciso desarrollarlo en forma muy extensa, a riesgo de pecar de superfluo.

Entonces nuestro aporte quedará circunscripto a las instituciones que surgen de nuestra nueva Constitución, que pueden contribuir a un mayor control por parte de los demandantes de productos y de los ciudadanos en general, sin profundizar los posibles usos secundarios que puede llegar a tener cada uno de estos instrumentos, como mecanismos de políticas económicas o trabas ocultas para procesos de integración.

2. El ciudadano legislador

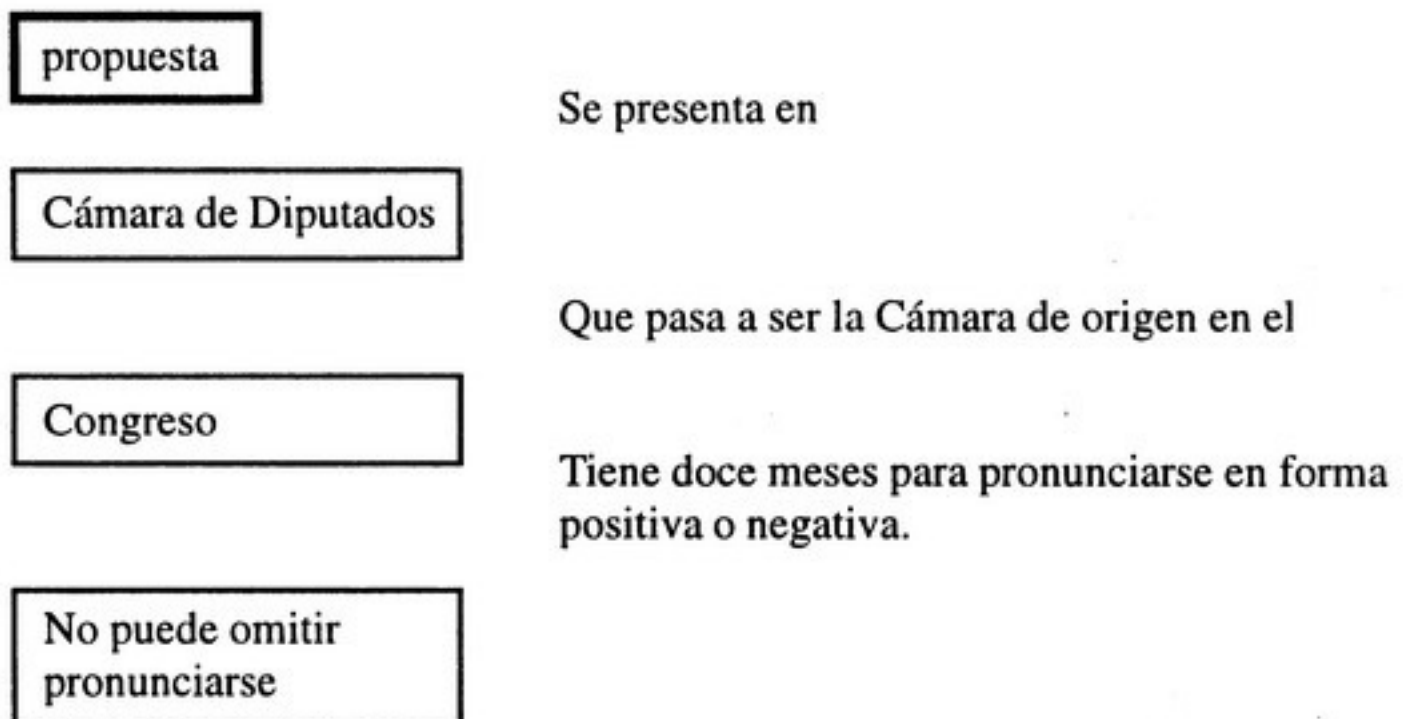
Art. 39: "Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos y materia penal".

Disposición transitoria tercera: La ley que reglamente el ejercicio de la iniciativa popular deberá ser aprobada dentro de los dieciocho meses de esta sanción (Corresponde al artículo 39).

La Constitución pone el acento en la participación y en el protagonismo del Ciudadano, por medio de una forma de *democracia semidirecta*, como es la posibilidad de que nazcan directamente del pueblo las normas. Esta delegación en el pueblo no es total, en tanto se le veda la posibilidad de elevar proyectos atinentes a la reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto Nacional y lo de materia penal.

Trámite y reglamentación:

Como describe el gráfico, la propuesta debe ser presentada ante la cámara de Diputados, la cual pasa a ser Cámara de origen en el Congreso, que tiene doce meses para pronunciarse en forma positiva o negativa.

Dentro de las directivas que confieren los constituyentes al congreso se encuentra la de reglamentar esta disposición, para lo que impone en la disposición transitoria tercera el plazo de dieciocho meses y en el mismo artículo, que no exija más de un tres por ciento del padrón electoral nacional, a fin de que la posterior reglamentación torne inviable el ejercicio. Sobre esto el convencional Richard Battagion expresó: *“Consideramos razonable dejar que este aspecto sea abordado por la reglamentación que formulará el Congreso de la Nación porque, entre otras cosas, el tres por ciento pone un techo en el orden de los quinientos mil votos, que nos está señalando una escala de cintos de miles de votos, que deja fuera de la posibilidad de ejercer este derecho a muchas comunidades o sectores de la República. Pero todos sabemos que ello resultaría fácil en la Capital Federal con colocar simplemente un par de mesas promocionando la iniciativa en Lavalle y Florida, el Obelisco, o Callao y Santa Fe”* (1)

Desde todo punto de vista nos parece altamente positiva la posibilidad de participar, pero frente a esta inmensa posibilidad de participar nos surgen ciertas cuestiones, a saber:

1. La elaboración de un proyecto de ley es algo sumamente complicado y engorroso, lo cual lo torna necesariamente costoso, con lo cual se nos plantea la duda de quién deba soportar dicha carga financiera. El ciudadano común seguro que no.

Coincidimos en este punto con el profesor Martín Mateo quien al referirse a la acción popular española dice: *“Sin embargo, la trascendencia práctica de este*

tipo de acciones ha sido reducida; es problemático que por razones puramente cívicas y altruistas una persona se embarque costosos litigios, su utilización se ha restringido en la mayoría de los casos a la defensa de intereses privados... (2), se refiere a algo relativamente simple como puede ser un litigio judicial, cuanto más aplicable será a un proyecto de ley.

2. ¿Quién será el encargado de defender y explicar el proyecto ante las cámaras?, ¿cómo se discutirá?, ¿o sólo será posible aprobarlo en forma total? No existen mecanismos de negociación.

3. Consumidores y Usuarios

Art. 42: Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

Con esta norma se da jerarquía constitucional a un derecho de muchos años de gestación, un derecho que pretende, en el marco del capitalismo igualar al productor en escala con el pequeño consumidor, como señala Norbert Reich, *"(el consumidor se encuentra) en una subordinación estructural en el mercado en relación con la posición que ocupan las empresas"* (3). Prueba de ello es que las primeras medidas protectoras de usuarios y consumidores provinieron, en aras de una racionalización del funcionamiento del sistema capitalista, de la mano de las intervenciones del poder público, sobre todo, en defensa de la competencia y en evitación de subidas desproporcionadas de precios, hoy se extienden por los mecanismos presentados en la introducción a la protección del medio ambiente.

Se fecha el nacimiento de este derecho de los consumidores con el Mensaje Especial del presidente J.F.Kennedy al Congreso norteamericano en marzo de 1962 sobre *"Protección de los intereses de los consumidores"*, que evidencia la importancia personal y directa y, por extensión, nacional del tema. Este hito es de vital importancia, pues a pesar de que los primeros síntomas de la Sociedad de consumo comenzaron en la década del veinte, fue a través de obras como *"El hombre unidimensional"*, *"La agresividad en la sociedad posindustrial"*, de Marcuse, o *"La sociedad Opulenta"*, de Galbraith, que se tomó conciencia de las consecuencias de

la sociedad de consumo (4) ; conjuntamente con ello se agudizaron los efectos derivados de la concentración económica .

Estos fenómenos tenían como objetivo prioritario y necesario el mantenimiento de tasas crecientes de producción para las cuales, luego de lo descubierto por el Conde del Queso, "*no es que se produzca mucho queso, es que la gente consume poco*", (hay que crear la necesidad), utilizando técnicas publicitarias y de ventas se crearon artificialmente nuevas necesidades. Pero el cambio no fue solamente la creación de nuevas necesidades por un sistema que facilita y fomenta el consumo, sino que se creó un nuevo ámbito de acumulación de capital, el cual se desplazó de la industria a los proveedores de servicios altamente capacitados, (Marquetin, publicidad, diseño, etc.).

Esta nueva forma de fomento del consumo va a evidenciar la falacia de los planteamientos del liberalismo económico sobre el funcionamiento del sistema, ya que se demuestra la falsedad de sus presupuestos de validez, como son el libre acceso a los mercados, pluralidad de oferentes, flexibilidad de adaptación, inexistencia de costos de traslado de los bienes, etc.. En la práctica esta liberalización del mercado significaría una inseguridad tal en los productores que no se permitiría su existencia.

Frente a esta realidad surge la imperiosa necesidad de equilibrar fuerzas, para lograr, en una sociedad de consumo, una mejor calidad de vida.

3.1 Alcance del derecho reconocido en nuestra constitución.

Después de una veloz recorrida por la evolución de este derecho, lo cual nos muestra una vieja forma de aceitar los mecanismos del mercado, algo enmohecidos por la disparidad de los contratantes y por la urgencia en las cuestiones inmediatas, pasaremos a enumerar algunos de los aspectos que contemplan esta norma:

3.1.1 Salud.

Se reconoce el derecho al control de calidad de los alimentos, medicamentos, servicios y bienes en general, en tanto no sean perjudiciales a su integridad psicofísica, (Menem-Dromi) (5) . Entendemos que esto debe ir extendiéndose al medio ambiente en tanto parte interactuante y determinante de la salud.

3.1.2 Seguridad e intereses económicos.

Es preciso que el Estado controle, frente a la variedad y magnitud de los productos que se ofrecen, la calidad de aquéllos a fin de que de eso no se derive un daño a quienes los consumen, imponiendo ciertos estándares de elaboración y ciertos criterios de responsabilidad objetiva, ya que a los consumidores les será imposible cumplir con la carga de la prueba pues ésta se encuentra generalmente dentro de la misma empresa. Por otro lado esta seguridad se relaciona con los intereses económicos, ya que la relación de consumo implica una transacción económica; y en los casos en que no hay igualdad entre los contratantes surge como imperioso el que exista certeza sobre lo que se está adquiriendo.

3.1.3 Información

Sobre este aspecto seguimos la constitución comentada de Menem-Dromi quienes sostienen que es obligación de los proveedores de bienes y servicios brindar la información adecuada, proporcionándola en forma clara y basada en hechos serios. Saber qué consumo, qué es lo que pago y por qué lo pago. Esto necesariamente deberá incluir en su reglamentación la información relacionada con la toxicidad potencial del producto y el impacto ambiental que produzca tanto su producción como degradación.

3.1.4 Libertad de elección.

El derecho de los consumidores presupone, por su propia naturaleza, la libertad de elección, es decir que la misma no se vea afectada por restricciones de tipo monopólicas o imperativas. Esto no quiere decir que quien desee adquirir productos contaminantes lo pueda hacer. Esta libertad de opción debe ser restringida por estándares mínimos de protección y reservar un plus para quienes puedan adquirir productos que contengan esa "opción verde".

3.1.5 Trato equitativo y digno.

Por equitativo se entiende el derecho de recibir igual bien o igual servicio por igual pago o contraprestación. Digno en tanto y en cuanto el trato dispensado a los consumidores de bienes y servicios sea respetuoso, considerado, de conformidad a los usos sociales, a las costumbres del decoro comercial, etc.

3.1.6 Educación para el consumo.

La constitución manda que las autoridades - y por delegación estatal los concesionarios y licenciarios - provean no sólo la protección de estos derechos sino también la educación para el consumo, la defensa de la competencia para que no se distorsionen los mercados, el control de los monopolios naturales y legales, el control de la calidad y eficiencia de los servicios públicos y la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. Esta educación no puede dejar de tener en cuenta las características ambientales de los productos, a saber: nivel potencial de toxicidad y destrucción del ambiente, grado de degradabilidad, condiciones de producción, etc.

Quizá ésta sea una de las cuestiones en que surge más claramente la necesidad de educar, no sólo para leer y escribir, sino la importancia de conocer ampliamente las características de los productos y las posibilidades de optimizar los esfuerzos para lograr una mayor satisfacción de las necesidades. El espectro y los niveles de esta educación son sumamente variados al igual que las consecuencias que de ello se derivan en la sociedad, las cuales van, desde una mejora en la alimentación que optimice la selección de productos alimenticios hasta transformarse en una ventaja competitiva del país como es la especialización del mercado japonés en la selección de los equipos de electrónica de consumo (6).

3.1.7 Calidad y eficiencia de los servicios públicos.

En las funciones del Estado se encuentra el promover el bien común; es elemental que la promoción de este bien común pase por un buen servicio público,

un buen control de aquellas actividades que son esenciales para la mejora de la calidad de vida. Hoy la mayoría de estos servicios se encuentran privatizados, pero corresponde al estado reglamentar la prestación de estos servicios. Esta reglamentación no debe limitarse sólo a ello sino que debe incluir el cumplimiento de dichas normas. Como ejemplo de ello se puede tomar la reglamentación de tratamiento de residuos tóxicos, lo cual debe, necesariamente, ser controlado.

4. El medio ambiente como derecho

Art. 41: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

- Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

- Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

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

Este artículo consagra definitivamente el derecho al ambiente sano, pero no sólo lo consagra como derecho sino que impone como obligación el preservarlo. Esta obligación de preservarlo debe estar correspondida con la posibilidad de cumplir con ella, no sólo a través de nuestra acción individual sino imponiendo y obligando a quienes contaminan a dejar de hacerlo, ya sea por medio de los mecanismos de mercado, no comprando los productos que no cuidan el ambiente, o a través de acciones judiciales directas, como se explicará en el artículo siguiente.

En cuanto derecho debemos integrarlo dentro de uno más amplio, como es el derecho a la vida, ya que la cuestión no es aislada, los problemas del ambiente se relacionan directamente con la salud y ésta obviamente con la vida; aterradora muestra de esa relación es lo sufrido por la población asentada en las riberas del Riachuelo.

Por ello compartimos con Lucero Schmidt, la idea de que al problema ecológico, *"debe darse un enfoque trascendente (...), no sólo a nivel de los bienes, sino a nivel de los valores y de la significación de la existencia humana"*. (7)

Esta visión abarcativa del problema surge del concepto amplio expresado por los constituyentes, al decir de Elva Roulet (8) , " el de todos los ámbitos construidos que alojan todas las actividades del hombre: las de trabajar cumpliendo condiciones de bienestar, de higiene, de seguridad y de adaptación a sus funciones, así como las actividades de habitar, a las de educación, a las hospitalarias y a cualquier

otra enumeración posible (...) El patrimonio histórico (...) está incluido en la noción de patrimonio cultural, de la misma manera que lo están los bienes antropológicos, arqueológicos, urbanísticos y arquitectónicos”.

Dentro del concepto de ambiente, surgen tres atributos:

1) **Ambiente Sano:** entiéndase por tal que no afecte el desarrollo de la vida, ni que existan factores que puedan agredirla, sino, por el contrario, que el ambiente, conjunción de naturaleza y cultura, facilite la perfección y realización de la plenitud humana (9).

2) **Ambiente equilibrado:** significa permitir una simbiosis entre ambiente y desarrollo, es un concepto dinámico que tiende a permitir la posibilidad de progreso en conjunción con la conservación del ambiente, lo cual es imposible de prever a priori, y es algo que deberá verse en cada caso concreto y en cada tiempo.

3) **Ambiente apto para el desarrollo humano:** el presente atributo complementa el anterior, ya que estamos hablando no sólo de un ambiente que nos permita respirar y vivir, sino también crecer, progresar y desarrollarnos (10)

La segunda parte del artículo 41° impone a las autoridades, primero, una obligación genérica de protección del medio ambiente, que puntualiza los siguientes aspectos:

El control para la utilización racional de los recursos naturales, aplicable tanto para los recursos renovables como para los no renovables, lo cual implica una directiva para el control de la explotación comercial del suelo, instalando en forma definitiva la protección ambiental en la evaluación del fenómeno económico.

Preservación del patrimonio natural, cultural y de la diversidad biológica, en tanto se preserve la integridad territorial, no sólo en cuanto a los confines de su extensión sino también de su composición. Esta protección es abarcativa tanto de los ecosistemas y bellezas naturales, como bien común no sólo de los argentinos sino también de la humanidad y como del patrimonio cultural, en tanto personalidad y acervo cultural propio de la Argentina.

Información y educación: esta doble obligación impone, por un lado, el deber de recopilar, organizar, procesar y proporcionar información, teniendo en cuenta el carácter global con que debe considerarse el medio ambiente. A esto se le agrega la necesidad de educar instalando una conciencia ambiental comunitaria.

Es oportuno destacar lo expresado por Martín Mateo: “una educación ambiental adecuada puede frenar, en el otro extremo, demandas y aspiraciones excesivas o irrealistas, que requieren intervenciones innecesarias o plantean reformas utópicas de injustificados costos.” (11)

En el párrafo 3ro. se asigna definitivamente al Gobierno Nacional el dictado de los presupuestos mínimos de protección, sistema congruente con el principio federal, a fin de mantener una universalidad normativa, y evitar, al menos en los requisitos mínimos, los choques por cambio de las jurisdicciones locales.

Empero, como dijo de Mahieu, *“Es preciso que las políticas no se basen en teorías generales, sino que las mismas se adapten a la realidad del lugar donde van a ser aplicadas y se implementen teniendo en cuenta un margen de flexibilidad que les permita ajustarse a los cambios que se vayan produciendo”*. (12)

Por eso nos parece muy acertada la última parte de este párrafo donde confiere a las provincias la facultad de complementar las estipulaciones mínimas exigidas por la Nación, en materia ambiental.

Por último, se prohíbe el ingreso al país de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos, *“garantizando que no seamos el basurero de los desarrollos industriales”*(13) . Frente a esto nos surge la duda sobre la forma en que se pueda poner en práctica dicha normativa; como pregunta para la reflexión nos surge el caso puntual del barco británico que ingresó a nuestro territorio rumbo a Japón transportando plutonio radiactivo (14) .

5. Legitimación para ejercer derechos

Art. 43: *“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.*

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y la asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley , la que determinará los requisitos y formas de su organización...”

El presente artículo brinda la posibilidad, hasta ahora inexistente, de permitir la legitimación para el ejercicio de los intereses difusos, como son los relativos al medio ambiente, la defensa del consumidor, los derechos del usuario etc. Estos derechos no podían ser ejercidos, pues al no pertenecer a una sola persona se encontraban dispersos entre un grupo con lo cual, salvo en un pequeño grupo aislado de casos, el resto de las acciones era rechazado por nuestros tribunales. Actualmente se encuentran legitimados para interponer la acción de amparo: el afectado, El defensor del Pueblo y las asociaciones autorizadas. (15)

La acción de amparo tal como se encuentra actualmente legislada es *“una acción dirigida contra todo acto u omisión de la autoridad pública que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícitas o implícitamente*

reconocidas por la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual..."
Art. Ley 16.986.

De lo expuesto surge que la acción de amparo es una acción sumarísima destinada a tutelar los derechos y libertades reconocidos por la constitución que, por acción u omisión de órganos estatales o por particulares, se vean restringidos o amenazados. (16)

6. El defensor del pueblo

"CAPITULO VII- Del defensor del pueblo"

"Art. 86. - El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.

La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial."

El defensor del pueblo es un órgano unipersonal, independiente, que funciona dentro del ámbito del congreso de la Nación, con autonomía funcional encargado de velar por la defensa de los derechos garantías e intereses de los habitantes y para el control del ejercicio de las funciones administrativas. (17)

Expresado en términos sencillos, su misión es recordar a las autoridades el respeto por los derechos tutelados en la constitución. Es designado y removido por el Congreso de la Nación con mayorías especiales, disfruta de independencia en su mandato y se le brindan los mismos privilegios e inmunidades que a los miembros del parlamento.

7. La cláusula del progreso provincial y el dominio de los recursos naturales.

"Art. 124. Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La Ciudad de Buenos Aires tendrá en régimen que se establezca a tal efecto.

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

El presente artículo brinda a las provincias la posibilidad de crear sus propias regiones para el desarrollo económico y social. Adquiere rango constitucional el concepto de región entendiendo por tal un espacio territorial cuya población tiene características comunes: historia, cultura, idiosincrasia en un destino común que propende a la integración y al desarrollo. (18).

Se habilita a las provincias a celebrar convenios internacionales, facilitando el acceso de los territorios provinciales a la integración, en medio de un mundo dinámico y globalizado, con el requisito de cumplir con las cuatro obligaciones que impone la C.N.

1. Que no entre en contradicción con la política exterior de la Nación.
2. Que no se afecte ninguna de las facultades que las provincias ya delegaron al gobierno federal.
3. Que no afecten el crédito público de la Nación.
4. Que se los realice con conocimiento del Congreso Nacional.

Finalmente se resuelve una vieja disputa sobre el dominio de los recursos naturales, reconociéndoselos explícitamente a las provincias en que se hallan. (19).

El presente artículo debe insertarse dentro de una visión completa del desarrollo, lo cual implica que este último no puede planificarse con independencia de los factores técnicos, humanos y ambientales, ya que todo ello incide en forma directa para la formulación de conceptos tales como desarrollo y subdesarrollo.(20).

8. Facultades reconocidas al Congreso:

8.1 Cláusula para el desarrollo integral

“Art. 75: Corresponde al congreso:

Inc. 19 Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones . Para estas iniciativas el Senado será la cámara de origen. ...”

Se faculta al Congreso ampliando el alcance de la cláusula del progreso (antiguo inc.16 y actual 18), integrándole problemas modernos como son el desarrollo humano, el progreso económico con justicia social, la generación de empleo, la difusión, la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Hoy en día es imposible hablar de progreso o de desarrollo humano sin tener en cuenta una visión amplia del hombre, la cual supera la simple materialidad.

El nuevo progreso establece tres aspectos : *El progreso económico*, pero que debe realizarse a través del *progreso social*, del desarrollo humano, la justicia social, la productividad, la generación de empleo, y *el progreso educativo y cultural* mediante la formación profesional y la investigación que provea al desarrollo científico y tecnológico.

La segunda parte del presente inciso se articula con el art. 124, e impone una mayor flexibilidad para la implementación de políticas regionales. Según lo expresado por María Azcueta, *"El Estado debe garantizar a través de la legislación adecuada, la integración de todos los habitantes de la Nación y de sus manifestaciones culturales diversas, no desde la tentación unificadora y masificante, sino desde el respeto y la promoción del desarrollo, la formación y la difusión de cada expresión cultural que forma parte de nuestra amplia y plural identidad"* (21).

8.2 Tratados de integración

"Inc. 24 Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

La aprobación de estos tratados con Estados Latinoamericanos requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y solo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.

La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. "

La primera parte del presente faculta al Congreso a delegar facultades en organismos supraestatales, siempre y cuando exista reciprocidad e igualdad y se respeten el orden democrático y los derechos humanos.

Esta es una ansiada reforma que permite una integración política regional, como el específico caso del MERCOSUR. Alterini y Boldorini decían que la integración económica *"supone, para los países participantes, cierto grado de interdependencia, que deriva en la integración política cuando delegan, en alguna medida y en favor de un ente supranacional, el monopolio en la formación y aplicación del derecho que compete a los Estados soberanos"* (22).

En la segunda parte del presente inciso, se le da prioridad al trámite legislativo en el caso de los países de América Latina, quitándole la necesidad de realizar la declaración de conveniencia para la aprobación del tratado.

Finalmente, tienen una jerarquía superior que las leyes comunes, si bien son aprobados por el mismo procedimiento que las leyes comunes y tienen la misma

jerarquía desde el punto de vista formal; *materialmente* hablando, son de jerarquía superior a fin de evitar que un tratado de integración aprobado por el Congreso pueda ser modificado posteriormente (por otro gobierno), hecho que conllevaría a una burla institucional al resto de los Estados miembro.

9. Conclusión

El art. 41 de la Nueva Constitución nos reconoce un derecho con las características antes expresadas, y la obligación del Estado de realizar lo necesario para su preservación.

El art. 43 legitima a los particulares, al defensor del Pueblo y a las asociaciones reconocidas para el ejercicio del derecho al ambiente sano.

La obligación del art. 41 no sólo es para el Estado Nacional sino también para los provinciales, los cuales son facultados por el art 124 para crear regiones, establecer órganos con facultades de control y celebrar convenios internacionales. Esto adquiere fundamental importancia visto en el ámbito del MERCOSUR, en tanto cualquier convenio a celebrarse por las provincias que comparten recursos naturales dentro de ese ámbito específico, no sólo reuniría los requisitos del art. 124 sino que, además, estaría protegido por el art. 41.

Es interesante analizar la articulación del presente mecanismo - sobre la base del trabajo realizado por de Mahieu y Gernaert - en relación con la protección de la cuenca del Plata, recurso que compartimos con nuestros tres socios del MERCOSUR (Brasil, Paraguay y Uruguay) y con Bolivia, y que, desde el punto de vista territorial representa un recorrido fluvial de 8.600 Km., cubriendo una superficie de 3.200.000 Km² (23).

Francis W. Rushing explica que el problema ambiental no sólo desafía a los gobiernos locales a diseñar pautas internas para la protección la producción no contaminante del medio ambiente sino que el mayor desafío se encuentra en tomar una posición a nivel internacional en la protección del medio ambiente.(24).

El art. 75 inc. 19 obliga al Congreso Nacional a proveer lo necesario para el desarrollo humano, lo cual es impensable fuera de un ambiente apto para realizarlo; dentro de este marco brinda a la Universidad un rol importante en tanto productora y difusora de la investigación y del desarrollo científico y tecnológico.

El art. 75 inc. 24 se suma a los instrumentos antes mencionados, brindándole al Poder Legislativo la posibilidad de unirse a otros países en la protección de lo que es de todos. Previo a esto Ramella expresaba, "*Se requiere en primer lugar que en la constitución interna se admita el recurso de ir a buscar en un organismo de carácter supranacional la guarda de los derechos fundamentales violados*" (25). Y es dentro de este marco institucional que encontramos factible la posibilidad de hallar una solución en el caso de que una Nación decida violar las aguas jurisdiccionales con un buque cargado de plutonio, pues ya no será solo la Argentina

quien proteste (26) , sino este organismo supranacional quien defenderá el derecho de los habitantes del planeta a un ambiente sano.

Finalmente, entendemos que la actual Constitución brinda un marco para la utilización de una serie de futuras herramientas que, si son bien utilizadas por el Congreso Nacional, las legislaturas provinciales y los tribunales, permitirán un adecuado desarrollo con preservación del medio ambiente.

Notas

- (1) Conv. Nac. Constituyente, DS, p. 2049.
- (2) Martín Mateo, Ramón, *Nuevos Instrumentos para la tutela ambiental*, p.34
- (3) Reich Norbert, *Mercado y derecho*, traducción al castellano de Antonio Font, Barcelona, Ed. Ariel, 1985, p.175.
- (4) Sobre los aspectos cualitativos del consumismo, se recomienda Fromm, E. *¿Tener o ser?*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1987 (reimpresión).
- (5) Menem, Dromi, *La constitución Reformada*, pág. 147.
- (6) Sobre el tema ver Porter, M.; *La ventaja competitiva de las Naciones*, Buenos Aires, Ed. Javier Vergara, 1991, pág. 515.
- (7) En su exposición "El rol de la Universidad en la Educación Ambiental", en el Simposio "Sociedad y Universidad en el Siglo XXI, Aporte de las Universidades a la Integración continental", realizado en Buenos Aires los días 18,19,20,21,22 de Octubre de 1993, organizado por la Universidad del Salvador.
- (8) Lo expresado por la señora constituyente en la Conv. Nac.Cons. DS, pág. 1796/98.
- (9) "La protección de la salud y el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona en la constitución", en *Estudios sobre la Constitución Española*, T.II pág. 1455 a 1484.
- (10) Menem, Dromi. *La constitución Reformada* pág. 133 a 145
- (11) Martín Mateo. *Tratado de Derecho Ambiental*, pág. 131.
- (12) En su exposición sobre "Educación científica y tecnológica para el desarrollo sostenible del Medio Ambiente", en el Simposio "Sociedad y Universidad en el Siglo XXI, Aporte de las Universidades a la Integración continental", realizado en Buenos Aires los días 18,19,20,21,22 de Octubre de 1993, organizado por la Universidad del Salvador.
- (13) Menem - Dromi, *La constitución reformada*. pág.145.
- (14) Ver *La Nación* 14/03/95, Tapa y pág. 14, sobre "... control por el paso de Plutonio". Es interesante ver como en un caso concreto, a poco de sancionada la nueva constitución, se articulan dos de sus instituciones, el defensor del Pueblo, y el derecho al ambiente sano.
- (15) Menem - Dromi. Ver *La constitución reformada*. pág. 164 y 165
- (16) Ver: Sagües, Nestor. *Derecho procesal constitucional. Acción de amparo*, págs. 67 a 69; Miller, Gelli y Cayuso, *Constitución y Poder Político*, casos Siri y Kot.
- (17) Ver Carro Fernández, José Luis. "Defensor del pueblo y administración pública", en *Estudios sobre la Constitución Española*, t. III, págs. 2269 a 2295.
- (18) Ver Joaquín V. González. "Obras Completas", vol. XI, pags. 381 y ss.
- (19) Ver sobre disputa de propiedad de los Hidrocarburos, ley de Nacionalización: 17.319, ley de federalización 24.145 y de federalización del patrimonio minero 24.228.
- (20) Ver: "Medio Ambiente, población y desarrollo", por Sassone, Susana María, en *SIGNOS Universitarios*, Medio Ambiente II año 1993. pág 159 a 184, y CEPAL. *Población y desarrollo en América Latina*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- (21) Conv. Nac. Const., DS, p. 2124.
- (22) En "El Sistema Jurídico en el Mercosur", en *Estructura general, Instrumentos fundacionales y complementarios*, págs. 7 y 8.
- (23) *Problemática ambiental e Integración: Hidrovia Paraguay-Parana*, de Mahieu Geneviève y Gernaert W., Silvina en *SIGNOS Universitarios*, Medio Ambiente II, año 1993. Pág. 107 a 120

- (24) En la síntesis de su trabajo "Technology transfer and enviromental issues" presentado en el Simposio "Sociedad y Universidad en el Siglo XXI, Aporte de las Universidades a la Integración continental", realizado en Buenos Aires los días 18,19,20,21,22 de Octubre de 1993, organizado por la Universidad del Salvador.
- (25) Ramella Pablo, *Los derechos humanos*, pág.19
- (26) Sobre este tema es interesante ver Yriart, Martín F., *¿Que causa más temor: Las radiaciones o Greenpeace?*, *Ambito Financiero*, 23/03/95, pág. 24, donde se plantea la situación política de la Argentina oponiéndose a la Segunda potencia internacional, y al desarrollo de una moderna fuente de energía como es la atómica. Frente a esta nueva energía plantea el financiamiento de Greenpeace por los intereses petroleros.

Bibliografía

1. ALTERINI, Atilio y BOLDORINI, Mario, "El Sistema Jurídico en el Mercosur", en *Estructura general, Instrumentos fundacionales y complementarios*, Bs. As., 1993, págs. 7 y 8.
2. AZCUETA, María, *Conv. Nac. Const.*, DS, pág. 2124.
3. CARRO FERNANDEZ, José Luis " El defensor del pueblo y administración pública", en *Estudios sobre la Constitución Española*, Barcelona, T.III, págs. 2269 a 2295.
4. CEPAL. *Población y desarrollo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
5. DE MAHIEU, Geneiveve. "Educación científica y tecnológica para el desarrollo sostenible del Medio Ambiente" en *Sociedad y Universidad en el Siglo XXI, Aporte de las Universidades a la Integración continental*, Buenos Aires, Universidad del Salvador, 1993.
6. DE MAHIEU, Genevieve y GERNAERT, W . "Problematica ambiental e Integración: Hidrovia Paraguay-Parana", en *SIGNOS Universitarios, Medio Ambiente II*, Buenos Aires, Universidad del Salvador, Pag. 107 a 126.
7. GARCIA BESUNCE, *Estudios de Derecho Constitucional Tributario*, Bs.As., Ed. Depalma, 1994.
8. IRIGOYEN, José Miguel, *Toponimia Guaraní de Corrientes*, Buenos Aires, De. Estudio Sigma S.R.L., 1994.
9. LUCERO SCHMIDT, Fernando. "El rol de la Universidad en la Educación Ambiental", *Sociedad y Universidad en el Siglo XXI, Aporte de las Universidades a la Integración Continental*, Buenos Aires, Universidad del Salvador, 1993.
10. MARTÍN MATEO, Ramón, *Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental*, MADRID, Ed. Estudios Trivium, Junio 1994, 200 pag.
11. MENEM, Eduardo y DROMI, Roberto. "La constitución reformada"- *Comentada, interpretada y concordada*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, Noviembre de 1994.
12. MILLER, Jonathan; GELLI, María Angélica; CAYUSO, Susana. *Constitución y Poder Político*, Bs. As., ASTREA, 1986

13. PANIAGUA ZURERA, Manuel; *Movimiento consumerista y movimiento cooperativo*, Madrid, Colección Estudios, Edita, Instituto Nacional del Consumo Príncipe Vergara, Julio 1992, 150pag.
14. PORTER, Michael E., *La ventaja competitiva de las Naciones*, Buenos Aires, Ed. Vergara, 1991, 1025 pag.
15. RAMELLA, Pablo, *Los derechos humanos*, Bs. As., Ed. Depalma.
16. ROULET, Elva. *Conv. Nac.Cons. DS*, Pág. 1796/98.
17. RUSHING, Francis W., "Technology transfer and enviromental issues". *Sociedad y Universidad en el Siglo XXI, Aporte de las Universidades a la Integración continental*, Buenos Aires ,Universidad del Salvador, 1993.
18. SASSONE, Susana María. "Medio Ambiente, población y desarrollo", en *Signos Universitarios, Medio Ambiente II*, Buenos Aires, Universidad del Salvador, 1993. pág. 159 a 184.