

HACIA UNA DEFENSA LATINOAMERICANA DEL MEDIO AMBIENTE ⁽¹⁾

por Adolfo Rodríguez Saá ⁽²⁾

Sumario

I. Introducción; II. Transversalidad de la materia ambiental; III. El medio ambiente en el ámbito internacional; IV. Hacia una defensa latinoamericana del medio ambiente; V. Protección de nuestros recursos naturales; VI. Defensa común de la equidad internacional en materia ambiental; VII. Promoción del desarrollo: hacia una “economía verde”; VIII. Conclusión.

I

Introducción

En primer lugar, haré unas breves reflexiones en torno a ciertas características de la política y de la legislación ambiental, para luego concentrarme en los procesos de su formación a nivel internacional.

Me referiré entonces a la necesidad de que los Estados latinoamericanos elaboren y sostengan una posición común al participar de ese proceso político y legislativo universal. Esta posición puede describirse sencillamente en torno al concepto de “defensa”.

También haré una referencia al rol que compete a los parlamentarios regionales como promotores de esta posición común, sobre la base de la labor que hemos desarrollado en el Parlamento del MERCOSUR y en la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT).

II

Transversalidad de la materia ambiental

En nuestro paso por la Tierra los hombres nos relacionamos con el medio físico en que vivimos. Esas relaciones deben ser desarrolladas humanamente. ¿Por qué digo humanamente? El hombre es el único ser del mundo físico dotado de racionalidad. “Humanamente” significa, entonces, “racionalmente”.

A esto se dirigen las *políticas ambientales*. La expresión de esas políticas en reglas de conducta da origen al *derecho ambiental*. Al mismo tiempo, al ser expresadas en normas jurídicas, las políticas adquieren previsibilidad, estabilidad, permanencia. De esto se trata la seguridad jurídica.

Pero no sólo nos relacionamos con el ecosistema. El ser humano vive con otros hombres, forma comunidades. Estas comunidades comienzan en la

¹ Ponencia presentada en las II Jornadas Italo-Latinoamericanas de Derecho Público y III Jornadas Italo-Argentinas de Derecho Público, celebradas entre los días 1 y 3 de septiembre de 2010, en Potrero de los Funes, San Luis, Argentina.

² El autor es abogado, ex Presidente de la Nación Argentina, ex Gobernador de la Provincia de San Luis, Senador Nacional y Parlamentario del MERCOSUR.

familia y van ampliándose en su radio hasta llegar a la comunidad internacional.

Ubi societas, ibi ius. Esta sentencia se la debemos al genio realista y práctico del pueblo romano, y significa, simplemente, que donde hay una sociedad aparece el derecho. De modo que cada nivel de comunidad humana tiene sus políticas y sus normas propias, y a esto no escapan las normas que regulan nuestras relaciones con el medio ambiente.

Así las cosas, nos encontramos con la noción de la transversalidad de la política y del derecho ambiental. Y aquí se nos presenta el gran problema: con tantos actores, con tantos niveles de gobierno, con tantas competencias ¿cómo nos organizamos?

La moderna ciencia de la administración nos dice que el orden entre los distintos actores y niveles de gobierno está dado por el establecimiento de objetivos comunes. De manera que una vez determinado el objetivo, tendremos el criterio para disponer la multiplicidad de instrumentos con que contamos para alcanzarlo.

III

El medio ambiente en el ámbito internacional

En el ámbito internacional ¿cuáles son los objetivos que ordenan la política ambiental?

La palabra con la cual comenzamos a responder esta pregunta es “crisis”. La crisis del ambiente generada por un proceso de desarrollo insostenible, que por lo menos lleva dos siglos, y que hace no más de 50 años la humanidad comenzó a percibir de manera significativa.

Y esta crisis es también transversal. ¿Por qué? Sencillamente porque la geografía física trasciende todas las fronteras de la geografía política. Un incendio forestal puede afectar a varios municipios. El aprovechamiento de un río en una provincia puede hacer de otra un desierto. El aumento de la temperatura planetaria causado por el calentamiento global puede sumergir en el océano a varias naciones insulares.

Si la crisis fue consecuencia de un desarrollo insostenible, irracional, inhumano, llega el momento de plantear el desarrollo sostenible, racional, humano. Ese planteo da su primer gran fruto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en Estocolmo en 1972, seguida por la Cumbre de Río en 1992.

En esas dos primeras asambleas la comunidad internacional acordó las metas de una política ambiental internacional. El objetivo es detener la crisis de deterioro ambiental y revertir sus efectos mediante la restauración de los ecosistemas y de los recursos dañados. No menos importante es conciliar a su vez esas estrategias con la búsqueda del desarrollo.

Desde ese momento se abre a escala planetaria un ágora, una plaza pública mundial para discutir y resolver en ella la política ambiental de la comunidad internacional.

Y como la política se expresa en el derecho, llegaron entonces las normas, como el Protocolo de Kyoto a la Convención sobre Cambio Climático.

En esta ágora convergen representantes de todas las naciones. Y en ese crisol se van delineando diferentes sectores de la humanidad, en función de sus relaciones con el medio ambiente. Tenemos entonces por un lado, a las naciones desarrolladas, enriquecidas al cabo de aquél proceso de desarrollo insostenible, generador de la crisis ambiental. Tenemos por el otro, al mundo en desarrollo, que no ha participado de la civilización industrial, y que da o pretende dar sus primeros pasos en ese camino.

El primer grupo, minoritario, consume los recursos y genera la crisis. El segundo, mayoritario, sufre en mayor medida que el otro los efectos de la crisis, se encuentra menos capacitado para hacerle frente y ve amenazado su ingreso en la civilización del progreso si los mecanismos de desarrollo continúan siendo insostenibles.

IV

Hacia una defensa latinoamericana del medio ambiente

Los países de América Latina pertenecemos al segundo de estos grupos. De manera que nos vemos afectados por una crisis planetaria cuya responsabilidad corresponde a la civilización del consumo, a la que nunca fuimos invitados.

En primer lugar, estimo que en esta ágora dividida del ambiente, nuestra posición y nuestra voz deben ser una sola. Ese es nuestro **objetivo general**.

Si somos una comunidad de origen, debemos forjar una comunidad de destino.

Considerando que habitamos juntos un mismo y generoso continente, es sorprendente que las cumbres internacionales sobre cuestiones ambientales nos encuentren tan dispersos, tan faltos de diálogo y de coordinación. Asistir a estas asambleas y contemplar el ir y venir de naciones hermanas, huérfanas unas de otras, causa una inmensa pena.

La geografía física es común, y esa comunidad requiere una coordinación de la geografía política. Las fronteras de la política, del derecho y de la jurisdicción no pueden desmembrar lo que la naturaleza ha querido combinar.

Debemos dejar de lado nuestros egoísmos. Unidos aportamos al planeta una variedad de climas, paisajes y servicios ambientales de importancia capital. Si hablamos con una voz seremos escuchados.

Es por esto que uno de mis grandes desvelos como legislador argentino participante en el Parlamento del MERCOSUR y en la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT) es promover la formación de esa posición común.

En el Parlamento del MERCOSUR recomendamos la convocatoria de los Estados Parte en forma urgente para que el bloque lleve una posición consensuada a la Cumbre Mundial sobre Cambio Climático de este año.

En la EUROLAT, esta vez con la participación de parlamentarios europeos, instamos a las partes a consensuar posiciones y consideramos que los parlamentarios nacionales y regionales deben ser parte de ese proceso.

Considero que estos pasos incipientes son muy valiosos, porque instalan en la agenda de los cuerpos regionales esta necesidad de coordinación y consenso para participar juntos de las asambleas globales con más eficacia y provecho.

Y con alegría he podido constatar que se ha corrido la voz. En la cumbre del MERCOSUR que se reunió en la ciudad argentina de San Juan en los primeros días del mes de agosto de 2010, la canciller de México, Patricia Espinosa, instó a los países del MERCOSUR a lograr un acuerdo global sobre reducción de emisiones en la próxima cumbre de cambio climático. El hecho de que la exhortación se hiciera en la reunión del bloque regional, habla de que la canciller percibe el peso y el potencial diplomático que tenemos como bloque y, por lo tanto, pone de relieve más que nunca la necesidad de llegar a esa Cumbre con una posición consensuada, como recomendamos desde el Parlamento Regional.

Establecido esto, el desafío que surge es el de fijar los **objetivos específicos** de esa posición común. En este orden de ideas, a mi modo de ver, ellos deberán estructurarse alrededor de un concepto *amplio* de defensa. Es decir, no sólo una defensa *protectora* de nuestros recursos, sino además una defensa *promotora* de desarrollo sustentable.

V

Protección de nuestros recursos naturales

En primer lugar debemos realizar una inteligente defensa, protección y regeneración de los recursos ambientales compartidos.

En la Cumbre de Río se identificaron tres grandes crisis ambientales: la pérdida de la diversidad biológica, la desertificación y el cambio climático. Este último consiste en una modificación de la temperatura global por el impacto de los gases de efecto invernadero. Se alteran con ello ecosistemas y patrones climáticos, con efectos muy perjudiciales en la vida del hombre. Esta crisis está directamente relacionada con el desarrollo insostenible, porque los gases han sido en su mayoría producidos por la industrialización.

El objetivo de la política internacional es la reducción de las emisiones de esos gases. Se ha instrumentado esta política en el ya mencionado Protocolo de Kyoto.

Hay muchas herramientas de políticas públicas que pueden contribuir a una reducción de las emisiones: el desarrollo de energías alternativas y limpias, la planificación eficiente de ciudades y edificios, las buenas prácticas en la explotación agropecuaria, la protección y la reforestación de los bosques, en tanto absorben dióxido de carbono reduciendo sus niveles.

En materia de capacidad energética sustentable, de forestación, agua dulce, biodiversidad, nuestro continente es visto por el mundo como un gran reservorio. Por ejemplo, cuando asistimos a una reunión de la EUROLAT, en Bruselas, un representante europeo puso en duda si Brasil tenía soberanía sobre la Amazonia o si ésta era patrimonio común de la humanidad.

Esto debe ser visto como un llamado de atención para nuestro continente. Reconocer el valor que tienen nuestros recursos a nivel mundial, no debe implicar menoscabo alguno en el dominio y jurisdicción que cada Estado tiene sobre ellos.

Para evitar este fantasma urge encarar una tarea conjunta de protección de los valores ambientales compartidos. Así no daremos pretextos a quienes aventuran ideas como la internacionalización de la Amazonia. En esto tenemos una responsabilidad ante el mundo por la integridad del recurso ambiental, y ante nuestros propios Estados por la integridad de sus territorios.

Protección entonces de los recursos, pero con defensa de la soberanía.

VI

Defensa común de la equidad internacional en materia ambiental

En segunda instancia, debemos estar preparados para defender el principio de equidad cuando se piden esfuerzos y se atribuyen responsabilidades ambientales entre las naciones.

¿Por qué digo esto? En las últimas cumbres sobre cambio climático se ha comenzado a escuchar que el mundo en desarrollo debe asumir una proporción cada vez mayor de los esfuerzos necesarios para reducir la contaminación planetaria.

Pero nosotros no hemos participado de la civilización de consumo insostenible, por lo que es injusto que debamos soportar en pie de igualdad con el mundo desarrollado los sacrificios que conlleva la limpieza del planeta.

Volvamos, señores, a la fuente, al texto de la Convención sobre Cambio Climático. En el artículo 3º, el principio n° 1 habla de “equidad” y de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”.

Tenemos la responsabilidad, como todas las naciones, de desarrollarnos con métodos sustentables. Pero no hay equidad sin diferenciar estas responsabilidades. Mitigar una historia ajena de desastres planetarios constituiría para nosotros una desviación de nuestros presupuestos, cuando ellos deben dirigirse, en cambio, a asegurar nuestro propio desarrollo sostenible.

Más aún, los países que se enriquecieron con un desarrollo insostenible deben dar asistencia técnica y financiera a las naciones que se inician en el camino del progreso, para que éste sea limpio. Al estar más adelantado en estos aspectos, surge para el mundo desarrollado la “responsabilidad diferenciada” de compartir las tecnologías sustentables. La referida Convención establece este compromiso en su artículo 4°.

Otro caso de inequidad puede darse mediante uno de los mecanismos que se proponen para combatir el cambio climático. Consiste en medir la “huella de carbono”. Con ella se pretende cuantificar la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero, medidas en emisiones de dióxido de carbono equivalente, que son liberadas a la atmósfera por alguna actividad. Si el transporte de nuestras exportaciones tuviera una “huella de carbono” inadmisibles a juicio de los países desarrollados, podríamos estar ante un pretexto de obstrucción comercial.

La Convención también previene estas injusticias: el principio n° 5 del artículo 3° recientemente citado establece que ninguna medida adoptada para combatir el cambio climático debería constituir una restricción encubierta al comercio internacional.

De manera que ante estos desafíos, una posición unida, y por ello fuerte, nos dará a los latinoamericanos la capacidad de hacer respetar la equidad internacional en materia ambiental.

VII

Promoción del desarrollo: hacia una “economía verde”

En tercer lugar, la defensa que propongo debe también ser *promotora* del desarrollo de nuestras naciones en armonía con el equilibrio y la salud del medio ambiente.

El gobierno de la provincia de San Luis ha conceptualizado la relación que buscamos entre progreso y medio ambiente como un “tratado de paz”.

Un tratado, una fórmula jurídica que expresa un consenso que se ha conseguido entre las partes que lo suscriben. En el Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente de la Provincia de San Luis, la racionalidad del hombre y la lógica de la naturaleza entran en diálogo y acuerdan en los planos filosófico, técnico, político, jurídico y administrativo. Se busca con el Tratado el logro de lo que hoy se llama una “economía verde” sostenida en estándares ambientales para la generación de energía, para la inversión, para el ahorro

energético en la construcción, para el manejo de los residuos domésticos e industriales, etc. De ese modo, el desarrollo y el medio ambiente conviven y se asocian.

De entre las muchas posibilidades de acción latinoamericana en ese terreno, creo que hay una que podemos priorizar y llevar adelante con éxito, si trabajamos con ahínco en ello.

La generación de energía limpia y renovable es un obsequio que el ambiente puede dar al progreso. Y América Latina es el continente donde ese obsequio es más generoso. Nuestra naturaleza está surcada por fuerzas poderosas que con el avance tecnológico estamos en posición de aprovechar sin agredir al ambiente. La irradiación del sol, la fuerza de nuestros ríos, la potencia de las mareas, la impetuosidad de los vientos y tantas otras. Es éste un terreno ideal para poner en práctica a nivel internacional la paz entre progreso y medio ambiente.

Para que ello sea posible habrá que encarar la organización de nuestro rico potencial humano. Es perfectamente posible contar en el mediano plazo con un plantel regional de científicos, ingenieros y empresarios, unidos en la tarea común de estudiar, desarrollar y comercializar tecnologías que produzcan energía limpia.

Nuestras universidades preparan técnicos jóvenes, emprendedores y capaces. Nuestros empresarios ya gozan de un *know-how* considerable: fabrican y exportan molinos de energía eólica, paneles solares, turbinas hidroeléctricas. La configuración de una política a partir de esos elementos presenta un desafío y una oportunidad a la capacidad de nuestra dirigencia.

VIII Conclusión

Quisiera finalmente sintetizar lo dicho.

Debemos ser conscientes de que la materia ambiental es transversal y, en consecuencia, urge comprometer a todos los niveles de gobierno, y la disposición ordenada de todos esos niveles sólo puede lograrse estableciendo objetivos comunes.

Entre estos niveles se encuentra el ámbito internacional, en el que las políticas y los instrumentos jurídicos se forman mediante las voluntades concurrentes de los Estados.

En materia ambiental, hay dos grupos claramente distintos de Estados: los generadores de la crisis ambiental y las víctimas de ella, que a su vez pugnan por desarrollarse.

Latinoamérica es una de las víctimas. Por lo tanto, su participación en estos foros debe hacerse de modo conjunto, estructurada en un concepto amplio de defensa.

En esa senda hemos dado pasos significativos desde los cuerpos parlamentarios regionales e interregionales, solicitando la formación de una posición común latinoamericana.

Esta defensa amplia implica por un lado la protección de los recursos naturales y del equilibrio ambiental, de la soberanía sobre esos recursos y de la equidad internacional en las políticas ambientales.

Por otro lado, involucra la promoción del desarrollo en armonía con el ambiente. Y en este punto veo potencial para una cooperación regional exitosa en el establecimiento de una matriz energética común y limpia.

Las instituciones del derecho, a su turno, han de acompañar estas necesidades y nuevas demandas de la realidad. No habrá seguridad ambiental sin seguridad jurídica.

Tenemos por delante el desafío de instaurar un orden internacional justo y ambientalmente sano, digno de la humanidad que queremos para el siglo que iniciamos. Debemos abordar juntos la acción en procura de ese orden justo. No lo hubieran querido de otra forma los fundadores de la América Latina, los que quisieron ser padres de una Patria Grande.

No hay tiempo que perder.